

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

SCUOLA DI DOTTORATO

Scienze giuridiche

Dipartimento di diritto pubblico, processuale civile, internazionale ed europeo

Diritto costituzionale

XXVI ciclo

**IL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE.
STATO DI ATTUAZIONE E FINANZIAMENTO DEL SISTEMA
NELLA PROSPETTIVA DEL FEDERALISMO FISCALE**

IUS 08

Dott.ssa Elisa Fagnani

TUTOR: Chiar.ma Prof.ssa Lorenza Violini

COORDINATORE DEL DOTTORATO: Chiar.ma Prof.ssa Lorenza Violini

Anno Accademico 2010-2011

***Il diritto all'istruzione.
Stato di attuazione e finanziamento del sistema
nella prospettiva del federalismo fiscale***

INDICE

INTRODUZIONE	5
CAPITOLO 1	
IL DIRITTO SOCIALE ALL'ISTRUZIONE: DALLA SCUOLA PRIMARIA AI GRADI PIÙ ALTI DEGLI STUDI.....	8
1.1. Le principali fonti internazionali e comunitarie del diritto all'istruzione.....	8
1.1.1. La tutela a livello internazionale.....	8
1.1.2. La tutela a livello comunitario	13
1.1.3. I caratteri comuni nella tutela e il punto di arrivo: la Carta dei diritti fondamentali.....	16
1.2. Il significato del diritto all'istruzione quale diritto sociale	24
1.2.1. Diritto all'istruzione o diritto di accesso all'istruzione? Diritto soggettivo o interesse legittimo?	25
1.2.2. Diritto all'istruzione vs. diritto allo studio?	29
1.2.3. Obbligatorietà e gratuità dell'istruzione: prima delineaazione del significato del “diritto ad essere istruiti”	31
1.2.4. Verso l'ampliamento del diritto all'istruzione	33
1.2.5. Diritto sociale, ma <i>quale</i> ?	36
1.3. Il diritto all'istruzione quale diritto “composito” o “a più omponenti”	40
1.3.1. La vecchia “scuola dell'obbligo” e la nuova “istruzione primaria e secondaria”. Dall'obbligo di istruzione al diritto-dovere di istruzione e formazione.	42
1.3.2. Il segmento dell'Istruzione e Formazione Professionale (IeFP).....	44
1.3.3. Il sostegno alla libertà di scelta	45
1.3.4. Il diritto allo studio per i meno abbienti.....	50
1.3.5. Il diritto all'istruzione per gli studenti stranieri	52
1.3.6. Il sostegno all'handicap	55
1.3.7. Il diritto allo studio universitario	57

CAPITOLO 2

IL QUADRO DELLE COMPETENZE IN MATERIA DI ISTRUZIONE	61
2.1. Competenze e modalità di intervento dell'UE in materia di istruzione e di formazione professionale	61
2.1.1. Un ruolo circoscritto nella materia "Istruzione"	62
2.1.2.Ed in espansione nella materia "Formazione professionale"	66
2.2. Il riparto di competenze in materia istruzione dopo la riforma del titolo V, Parte II, della Costituzione e prime indicazioni della Corte costituzionale	70
2.2.1. Il (difficile) riparto disegnato nella Carta costituzionale	71
2.2.2. La competenza concorrente in materia di istruzione fra principi fondamentali e norme generali	74
2.2.3. I nodi problematici circa il vincolo delle "norme generali"	75
2.2.4. I principi fondamentali e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni	81
2.2.5. La difficile individuazione delle competenze amministrative	84
2.3. L'attuale quadro normativo relativo a Istruzione e IeFP	87
2.4. L'approvazione dei nuovi regolamenti statali concernenti il riordino del secondo ciclo di istruzione	93
2.5. Primo bilancio della riforma e riflessi sul diritto all'istruzione	96

CAPITOLO 3

LA CONCRETIZZAZIONE DEL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE NELLA PRASSI AMINISTRATIVA DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI	99
3.1. Gli interventi attuati dai vari livelli di governo e il margine di manovra delle Regioni	99
3.1.1. Le funzioni concretamente spettanti alle Regioni alla luce dell'ultimo triennio di attività della Corte	100
3.2. L'assistenza scolastica	104
3.2.1. Dalla logica assistenzialistica all'implementazione del sistema	105
3.2.2. Quadro generale degli interventi e legislazione regionale in materia di diritto allo studio	107
3.2.3. L'introduzione dei "buoni scuola"	111
3.2.4. Il caso Regione Lombardia: dal buono scuola alla dote	119
3.3. Il segmento IeFP	121
3.3.1. La legislazione regionale	122
3.3.2. Le anticipazioni attuate in sede regionale e i pronunciamenti della Corte. Casi scelti	134
3.3.3. Il caso della Provincia autonoma di Bolzano: la sentenza n. 200 del 2009	135

3.3.4. Il caso della Regione Lombardia: la sentenza mancata	142
3.3.5. Il caso della Regione Toscana: la sentenza di conferma.....	143
3.4. Ulteriori strumenti a disposizione delle Regioni e prime conclusioni.....	145
CAPITOLO 4	
IL SISTEMA DI FINANZIAMENTO DEL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE.....	149
4.1. Le ragioni di un approfondimento	149
4.1.1. Il sistema di finanziamento attuale: le risorse erogate dallo Stato.	150
4.1.2. Il sistema di finanziamento attuale: le fonti residuali	156
4.2. Il diritto all'istruzione nella prospettiva dell'attuazione dell'art. 119 della Costituzione.....	158
4.2.1. Il nuovo perno del sistema di finanziamento dei diritti sociali: i LEP.....	160
4.2.2. Spesa storica vs. costi standard	163
4.2.3. L'individuazione delle "funzioni amministrative" indicate dalla legge delega n. 42/2009 e il riferimento all'Intesa Stato- Regioni sull'istruzione	166
4.3. I principali nodi da sciogliere nella prospettiva del federalismo fiscale con riferimento al diritto all'istruzione	167
4.3.1. La determinazione dei LEP e la relativa individuazione di costi e fabbisogni standard.....	167
4.3.2. L'individuazione delle funzioni amministrative	172
4.3.3. Il riferimento ad un'intesa mai raggiunta.....	173
RIFLESSIONI CONCLUSIVE	176
BIBLIOGRAFIA	179

INTRODUZIONE

Una delle sfide più complesse che il nostro Paese sta affrontando è quella del ripensamento delle politiche connesse alla tutela dei diritti fondamentali e degli assetti istituzionali sui quali poggia, oltre che, più in generale, del sistema di *welfare* che deve garantire l'effettività di tali diritti. Il diritto all'istruzione è un angolo di visuale privilegiato per cogliere implicazioni e prospettive di questo complessivo ripensamento. Infatti, esso, costituisce un settore al crocevia di molti processi di riforma avviati in tempi più o meno recenti: la realizzazione del decentramento amministrativo, il riassetto del riparto delle competenze legislative previsto dal novellato Titolo V della Costituzione, la riforma complessiva del sistema di scolastico, la razionalizzazione della spesa pubblica e l'avvio del cd. federalismo fiscale.

Oltre ad aver modificato gli assetti istituzionali dei vari livelli di governo preposti a rendere effettivo il diritto oggetto di indagine, gli accennati processi di riforma che stanno attraversando diacronicamente e trasversalmente l'istruzione stanno incidendo profondamente sulla materia, al punto di restituire una nozione nuova del diritto ad essa sotteso. Accanto all'*Istruzione* intesa in senso tradizionale, inoltre, si è affiancato con maggior peso l'ampio settore dell'*Istruzione e Formazione Professionale*, il quale, per le ragioni che si dirà, deve oggi essere ricompreso a pieno titolo nella prima.

A fronte di ciò, il presente lavoro si propone di fornire un'analisi del diritto all'istruzione che tenga conto delle implementazioni di contenuto operate dal legislatore ordinario e di revisione costituzionale, sulle quali è intervenuta più volte la Corte costituzionale; in alcuni casi estendendo essa stessa il raggio d'azione del diritto e, in altri, è intervenuta per evitare che il contenuto di tale diritto venisse ad estendersi *ad libitum* oltre i limiti del consentito. La prima parte del lavoro è volta ad individuare il nucleo essenziale del diritto in questione, il quale risulta essere tra i più importanti fra i diritti sociali costituzionalmente tutelati. Al fine di delineare la nozione ed il significato che oggi assume questo diritto fondamentale, verranno definite le molteplici componenti che lo costituiscono. Queste ultime corrispondono ad altrettanti diritti, libertà ed interessi più specifici, i quali si connotano in maniera difforme tra loro e vengono tutelati con gradi diversi di intensità; deve pertanto essere individuato il criterio attraverso

cui possono essere ricondotti ad unità perché questi possano *entrare* a far parte in quello che è l'unitario *diritto sociale all'istruzione*.

La seconda parte del lavoro è volta a individuare a quali livelli di governo spetti provvedere per la relativa attuazione, ovvero il riparto delle competenze legislative ed amministrative in materia. Particolare rilevanza è data a queste ultime, in ragione del fatto che la loro corretta individuazione incide anche sull'attuazione del cd. "federalismo fiscale" (per quanto attiene, specificamente, al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto sociale all'istruzione). Sull'assetto complessivo di riparto delle competenze è intervenuto il legislatore di revisione costituzionale, il quale, pur volendo preservare le esigenze di uniformità nella fruizione dei diritti fondamentali (particolarmente pressanti con riferimento al bene pubblico-istruzione), ha spostato il baricentro del sistema, ridimensionando la concezione marcatamente Stato-centrica di istruzione sottesa alla Costituzione previgente. Tuttavia, dall'impianto complessivo costituzionalmente configurato risulta un intreccio particolarmente complesso delle competenze statali e regionali; occorre districarsi tra "norme generali", "principi fondamentali", "livelli essenziali delle prestazioni" delimitati da incerti confini, oltretutto definire le ampie sovrapposizioni esistenti relative agli ambiti settoriali ricompresi nel diritto all'istruzione. La ricostruzione del quadro normativo che attua il sistema di garanzie connesse al diritto, contenuto nella presente trattazione, tiene in considerazione anche l'incisività del ruolo comunitario in materia, il quale è in grado di vincolare l'operato del legislatore nazionale, soprattutto per quanto riguarda la formazione professionale.

La rinnovata centralità del livello di governo regionale in materia di istruzione conseguita alla revisione costituzionale e la recente riforma del sistema scolastico costruiscono importanti elementi novità, i quali, tuttavia, stentano ad affermarsi sul piano attuativo. Le architetture prefigurate e l'effettivo sistema attuale divergono notevolmente, sia con riferimento alla legislazione statale, sia a quella regionale, la quale avrebbe dovuto interpretare il proprio ruolo legislativo ed amministrativo in maniera differente rispetto al passato.

Il versante dell'attuazione regionale e le implicazioni che la stessa sta realizzando, non soltanto rispetto all'effettività del diritto all'istruzione, ma anche rispetto al sistema complessivo di istruzione stesso, costituiscono l'ambito di ricerca della terza parte del lavoro. Come si dirà, si sono registrati in sede regionale alcuni tentativi di attuazione della riforma configurata a livello statale/ministeriale e di strutturazione di propri sistemi educativi innovativi dal punto di vista organizzativo, gestionale e dell'offerta formativa.

La concretizzazione del diritto all'istruzione è stata verificata, in particolare, focalizzando l'attenzione sulle modalità con cui gli enti di governo regionali stanno realizzando gli interventi in due aree di sicura pertinenza regionale, ovvero l'assistenza scolastica e i percorsi di istruzione-formazione professionale; l'obiettivo è quello di valutare come le Regioni abbiano interpretato e stiano

interpretando il loro ruolo nell'istruzione. Si fornirà, pertanto, un quadro di sintesi dei compiti concreti che sono affidati ai vari livelli di governo, al fine di verificare secondo quali modelli e logiche vengono strutturati ed attuati i vari interventi nella prassi amministrativa, posti in essere per realizzare e rendere effettivo il diritto all'istruzione secondo l'accezione "composita" a cui si è approdati nella prima parte del lavoro.

L'ultima parte del lavoro è dedicata al sistema di finanziamento attraverso il quale vengono realizzati gli interventi volti a rendere effettivo il diritto all'istruzione ed il sistema scolastico complessivo. Anche con riferimento a questo aspetto, per vero fondamentale, è necessario verificare la compatibilità rispetto al mutato quadro costituzionale e alle recenti riforme avviate. L'attenzione al versante delle risorse non può tuttavia essere limitato al tema del costo dei diritti, cui è connessa, certamente, l'effettività della tutela dei diversi diritti (posto che gli stessi dipendono dalla disponibilità collettiva a contribuirvi). Si impongono, infatti, ulteriori riflessioni a proposito di chi decide come distribuire le limitate risorse pubbliche, per la difesa di quali diritti e a beneficio di chi. Tali questioni di bilancio inducono a porre fondamentali interrogativi in relazione alla coerenza del sistema di finanziamento e dell'attribuzione della disponibilità delle finanziarie rispetto all'obiettivo di rendere effettivo il diritto all'istruzione, all'educazione e allo studio.

La delineaione del quadro relativo al sistema di finanziamento dell'istruzione è finalizzato, oltre che all'individuazione del livello di governo che effettivamente dispone delle suddette leve, anche ad un altro scopo. Il modello di spesa secondo il quale sono messe a disposizione le risorse finanziarie e poi utilizzate, dovrebbe essere evidentemente funzionale (o, meglio, strumentale) rispetto all'obiettivo detto. Pertanto, preliminarmente chiarito *quale* istruzione deve essere assicurata e con quali caratteristiche debba esserne garantita la fruizione, occorre successivamente vedere *come* e con quali risorse ciò avvenga, al fine di capire se corrisponde sia al *come dovrebbe avvenire* (allocazione ottimale), sia al *come avverrà*. Infatti, il sistema di finanziamento dell'istruzione è stato coinvolto dal processo riformatore che va sotto il nome di "federalismo fiscale", nella cui prospettiva deve essere collocato. Benché pare che il processo abbia subito, al momento in cui si scrive, una battuta d'arresto, è ivi prevista una riallocazione degli oneri finanziari anche per quanto riguarda la garanzia del diritto sociale all'istruzione (o, meglio, dei soli livelli essenziali delle prestazioni concernenti tale diritto). Quale "parte" potrà o dovrà essere toccata, deve dunque essere individuata con precisione.

CAPITOLO 1

IL DIRITTO SOCIALE ALL'ISTRUZIONE: DALLA SCUOLA PRIMARIA AI GRADI PIÙ ALTI DEGLI STUDI

1.1. Le principali fonti internazionali e comunitarie del diritto all'istruzione

Il modello di tutela costituzionale dei diritti sociali, in cui è ricompreso il diritto all'istruzione cui è dedicata la presente trattazione, appare sottoposto a crescenti pressioni non solo interne, ma anche esterne all'ordinamento statale. Occorre, dunque, considerare preliminarmente il ruolo crescente della dimensione internazionale e, soprattutto, europea, nella tutela dei diritti fondamentali e, tra essi, anche di quelli di natura economico sociale. L'integrazione che è venuta realizzandosi tra le forme di disciplina e tutela di livello nazionale, internazionale e sovranazionale¹ sarà oggetto dei prossimi paragrafi, mentre i vincoli al legislatore derivanti dal riconoscimento del diritto in esame saranno analizzati nel capitolo 2, dedicato al riparto di competenze in materia.

1.1.1. La tutela a livello internazionale

La tutela dei diritti sociali, con specifico riferimento al diritto all'istruzione, ha trovato riconoscimento a livello internazionale dapprima attraverso la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (artt. 26) e,

¹ Tale integrazione viene definita "circolare" in P. HÄBERLE, *Le libertà fondamentali nello stato costituzionale*, trad. it., Roma, 1993, p.173 e ss. e in L. IMARISIO, *Norme costituzionali programmatiche e tutela dei diritti sociali: alcune riflessioni sulle esperienze italiana e francese*, in *I Diritti fondamentali in Europa*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 602. Sottolinea come tale integrazione non implichi, di per sé, un armonico coordinamento, J. FAVARD, *Le labyrinthe des droits fondamentaux*, in *Droit social*, 1999, p. 215 ss.

successivamente, con il Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966 e con la Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia, del 1989.

"Everyone has the right to education", è l'incipit dell'art. 26² della *Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo*, approvata e proclamata a Parigi dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, il 10 dicembre 1948. Tale Dichiarazione, nonostante sia priva di efficacia vincolante, è un codice etico di importanza fondamentale: è stato, infatti, il primo documento a sancire universalmente, cioè in modo valido ogni epoca storica e in ogni parte del mondo, i diritti che spettano all'essere umano. Tra questi compare appunto all'art. 26, il diritto all'istruzione: diritto che compete all'individuo in quanto tale, senza distinzioni di razza, sesso, nazionalità, etnia o origini sociali, preferenze religiose o politiche, età o invalidità. E' un diritto che garantisce ad ognuno la libertà dalla discriminazione in tutte le aree e i livelli d'istruzione. Tale articolo prosegue individuando le caratteristiche che l'istruzione elementare dovrebbe avere, cioè la gratuità e l'obbligatorietà, mentre parla di istruzione tecnica e professionale generalmente fruibile e di istruzione superiore accessibile sulla base del merito. Il secondo comma sottolinea il ruolo primario di un'istruzione finalizzata allo sviluppo della personalità umana e al potenziamento del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, un'istruzione volta ad incrementare la tolleranza e l'amicizia tra nazioni e tra gruppi razziali e religiosi. Un diritto che non è dunque fine a se stesso, ma importante mezzo promotore di pace, di integrazione e di migliore qualità di vita, strumento del godimento di molti altri diritti umani. Il diritto all'istruzione è strettamente legato alla diffusione dei diritti umani, la cui conoscenza dovrebbe infatti essere una priorità delle politiche educative. Come scrisse il primo Interlocutore Speciale sul diritto all'istruzione della Commissione delle Nazioni Unite sui Diritti Umani, così scrisse: *"Esistono diversi problemi legati ai diritti umani che non possono essere risolti a meno che il diritto all'istruzione non sia presentato come la chiave per sbloccare gli altri diritti umani. L'istruzione funziona come un moltiplicatore che enfatizza il godimento di tutti i diritti individuali e delle libertà ove tale diritto è effettivamente garantito,*

² L'art. 26 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo recita infatti: *"Ogni individuo ha diritto all'istruzione. L'istruzione deve essere gratuita almeno per quanto riguarda le classi elementari e fondamentali. L'istruzione elementare deve essere obbligatoria. L'istruzione tecnica e professionale deve essere messa alla portata di tutti e l'istruzione superiore deve essere egualmente accessibile a tutti sulla base del merito. L'istruzione deve essere indirizzata al pieno sviluppo della personalità umana ed al rafforzamento del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Essa deve promuovere la comprensione, la tolleranza, l'amicizia fra tutte le Nazioni, i gruppi razziali e religiosi, e deve favorire l'opera delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace. I genitori hanno diritto di priorità nella scelta di istruzione da impartire ai loro figli"*.

mentre ove tale diritto è negato o violato, gli individui sono privati del godimento di molti diritti e libertà”³.

Il terzo ed ultimo comma attribuisce, infine, ai genitori la facoltà di scegliere l’istruzione da impartire ai figli.

La Dichiarazione rappresenta la base giuridica e politica degli atti di diritto umanitario successivi, quali il Patto Internazionale sui diritti civili e politici e, per quanto concerne l’istruzione, il *Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali* elaborati dalla Commissione per i Diritti dell’Uomo ed entrambi adottati all’unanimità dall’ONU a New York, il 16 dicembre 1966. Quest’ultimo sancisce il diritto al lavoro, a condizioni di lavoro giuste e favorevoli, le libertà sindacali, il diritto alla sicurezza sociale, la protezione della famiglia, della maternità e dell’infanzia, il diritto ad un livello di vita adeguato, alla salute fisica e mentale, all’istruzione e il diritto di partecipare alla vita culturale. Tale Patto, entrato in vigore come il primo il 3 gennaio 1976⁴, annovera tra gli altri diritti di seconda generazione, all’art. 13, il diritto all’istruzione: “*Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo all’istruzione [...]*”⁵.

³ *Relazione annuale dell’Interlocutore Speciale sul diritto all’istruzione della Commissione ONU sui Diritti Umani*, K. TOMASEVSKI (nata in Jugoslavia, con cittadinanza danese, l’8 febbraio 1953 e morta a soli 53 anni, il 4 ottobre 2006), UN Doc.: e/CN.4/2001/52, 9 gennaio 2001, par. 11.

⁴ Il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali è stato reso esecutivo in Italia con legge n. 881 del 25 ottobre 1977.

⁵ Art 13 del Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966: “*Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo all’istruzione. Essi convengono sul fatto che l’istruzione deve mirare al pieno sviluppo della personalità umana e del senso della sua dignità e rafforzare il rispetto per i diritti dell’uomo e le libertà fondamentali. Essi convengono inoltre che l’istruzione deve porre tutti gli individui in grado di partecipare in modo effettivo alla vita di una società libera, deve promuovere la comprensione, la tolleranza e l’amicizia fra tutte le nazioni e tutti i gruppi razziali, etnici o religiosi ed incoraggiare lo sviluppo delle attività delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace. Gli Stati parti del presente Patto, al fine di assicurare la piena attuazione di questo diritto, riconoscono che: l’istruzione primaria deve essere obbligatoria e accessibile gratuitamente a tutti; l’istruzione secondaria nelle sue diverse forme, inclusa l’istruzione secondaria tecnica e professionale, deve essere resa generale ed accessibile a tutti con ogni mezzo a ciò idoneo, ed in particolare mediante l’instaurazione progressiva dell’istruzione gratuita; l’istruzione deve essere resa accessibile a tutti su un piano d’uguaglianza, in base alle attitudini di ciascuno, con ogni mezzo a ciò idoneo, ed in particolare mediante l’instaurazione progressiva dell’istruzione gratuita; l’istruzione di base deve essere incoraggiata o intensificata nella misura possibile, a beneficio degli individui che non hanno ricevuto istruzione primaria o non ne hanno completato il corso; deve perseguirsi attivamente lo sviluppo di un sistema di scuole di ogni grado, stabilirsi un adeguato sistema di borse di studio e assicurarsi un continuo miglioramento delle condizioni materiali del personale insegnante. Gli Stati parti del presente Patto si impegnano a rispettare la libertà dei genitori e, ove del caso, dei tutori legali, di scegliere per i figli scuole diverse da quelle istituite dalle autorità pubbliche, purché conformi ai requisiti fondamentali che possono essere prescritti o approvati dallo Stato in materia di istruzione, e di curare l’educazione religiosa e morale dei figli in conformità alle proprie convinzioni. Nessuna disposizione di questo articolo sarà interpretata nel senso di recare pregiudizio alla libertà degli individui e degli enti di fondare e dirigere istituti di istruzione, purché i principi enunciati nel 1o paragrafo di questo articolo vengano rispettati e l’istruzione*

Viene così rinnovato il concetto espresso nella Dichiarazione, ossia quello di un diritto che attiene all'essere umano in quanto tale, un diritto soggettivo che non distingue in base ad alcuna condizione. Anche in tale articolo si ritrova infatti l'idea dell'importanza dell'istruzione volta allo sviluppo della personalità umana, al rispetto per i diritti umani e all'inserimento partecipativo di tutti gli individui nella vita e nel tessuto sociale; la norma si sofferma, in seguito, sulle peculiarità dei vari livelli d'istruzione che gli Stati devono riconoscere al fine di rendere effettivo tale diritto: l'obbligatorietà e la gratuità dell'istruzione primaria e l'accessibilità a tutti, su un piano di eguaglianza, dell'istruzione secondaria con progressivo inserimento della gratuità anche in questo livello d'istruzione.

Il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali, organismo che si occupa di controllare l'attuazione del Patto negli Stati membri, ha definito l'istruzione nel Commento Generale n.13, come uno dei migliori investimenti che uno Stato può compiere, in quanto non solo diritto umano in sé ma essenziale veicolo per il superamento della povertà e della discriminazione, per l'affermazione dell'autonomia delle donne e per la salvaguardia dei bambini da qualsiasi genere di sfruttamento.

Notevole importanza in tale ambito riveste, ancora, la *Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia*, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, il 20 novembre 1989 a New York, entrata in vigore il 2 settembre 1990 e ratificata dall'Italia con legge n. 176 del 1991. La Convenzione è stato il documento maggiormente ratificato tra quelli stilati a livello internazionale: attualmente si contano, infatti, 193 Stati parti, un numero addirittura superiore a quello dei membri dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Ha rappresentato per molti una importante evoluzione in quanto ha evidenziato come il bambino debba essere preso in considerazione come soggetto di diritti fondamentali, con l'imposizione di obblighi sia allo Stato sia ai genitori, e non solo come oggetto di una specifica protezione: il bambino, dunque, inteso come titolare di diritti che riguardano ogni aspetto della sua condizione esistenziale e perciò toccano anche le formazioni sociali, come la famiglia e la scuola, in cui la crescita ha luogo⁶.

La Convenzione garantisce i diritti civili, politici, sociali e culturali dei bambini. Si tratta dello strumento normativo internazionale più completo in materia di tutela e promozione dei diritti dell'infanzia ed è vincolante per gli Stati che lo ratificano. In quanto dotata di questa valenza obbligatoria, la Convenzione prescrive agli Stati che l'hanno ratificata di uniformare le norme di diritto interno e di attuare tutti i provvedimenti necessari ad assistere i genitori e le istituzioni nell'adempimento dei loro obblighi nei confronti dei minori. Inoltre, all'art. 44 è

impartita in tali istituti sia conforme ai requisiti fondamentali che possono essere prescritti dallo Stato”.

⁶ S. BEDOGNI, *I minori stranieri tra disagio e integrazione nell'Italia multietnica*, L'Harmattan Italia, 2004, p. 13-16.

previsto un meccanismo di monitoraggio: si tratta del Comitato dei Diritti dell'Infanzia, incaricato di esaminare i dettagliati rapporti che il governo di ciascuno Stato firmatario deve sottoporre al suo esame ogni quinquennio, a partire dal secondo anno dalla ratifica del documento.

L'art. 28, relativo all'istruzione, è tra gli articoli più significativi della Convenzione. Così recita il primo comma: *“Gli Stati parti riconoscono il diritto del fanciullo⁷ all'educazione, e in particolare, al fine di garantire l'esercizio di tale diritto in misura sempre maggiore e in base all'uguaglianza delle possibilità: a) rendono l'insegnamento primario obbligatorio e gratuito per tutti; b) incoraggiano l'organizzazione di varie forme di insegnamento secondario sia generale che professionale, che saranno aperte e accessibili a ogni fanciullo, e adottano misure adeguate come la gratuità dell'insegnamento e l'offerta di una sovvenzione finanziaria in caso di necessità; c) garantiscono a tutti l'accesso all'insegnamento superiore con ogni mezzo appropriato, in funzione della capacità di ognuno; d) fanno in modo che l'informazione e l'orientamento scolastico e professionale siano aperte e accessibili a ogni fanciullo; e) adottano misure per promuovere la regolarità della frequenza scolastica e la diminuzione del tasso di abbandono della scuola”*.

Il contenuto essenziale dell'articolo ripete sostanzialmente quanto già affermato nella Dichiarazione e nel Patto prima ricordati: accesso universale all'istruzione primaria, obbligatorietà e gratuità; uguali opportunità nell'accesso all'istruzione secondaria. In questo senso, tale diritto viene inscindibilmente connesso al principio di non discriminazione contenuto nell'art. 2. Viene qui infatti stabilito che (tutti) i diritti sanciti dalla Convenzione, diritto all'istruzione incluso, devono essere garantiti a tutti i minori, senza discriminazione alcuna⁸. Viene così a costituirsi una nozione di diritto all'istruzione che spetta a tutti i bambini senza alcuna esclusione⁹, quale diritto universale e inalienabile, indipendentemente da qualsiasi genere di differenziazione.

L'art. 29¹⁰ circoscrive le finalità a cui deve tendere l'istruzione: lo sviluppo della personalità e delle attitudini mentali e fisiche del fanciullo; il potenziamento del

⁷ Per fanciullo e/o bambino si intende, come sancito dall'art.1 della Convenzione, *“ogni essere umano avente un'età inferiore ai diciotto anni, salvo se abbia raggiunto prima la maturità, in virtù della legislazione applicabile”*.

⁸ L'art. 2 precisa *“senza distinzioni di sorta e a prescindere da ogni considerazione di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o altra del fanciullo o dei suoi genitori o rappresentanti legali, dalla loro origine nazionale, etnica o sociale, dalla loro situazione finanziaria, dalla loro incapacità, dalla loro nascita o da ogni altra circostanza”*.

⁹ Con l'ulteriore precisazione: *“indipendentemente dalla loro nazionalità, status d'immigrazione o apolidia”*, Comitato ONU sui diritti dell'infanzia, *Commento generale n.6*, CRC/GC/2005/6, par.12.

¹⁰ Art 29, primo comma, Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia: *“Gli Stati parti convengono che l'educazione del fanciullo deve avere come finalità: a) favorire lo sviluppo della personalità del fanciullo nonché lo sviluppo delle sue facoltà e delle sue attitudini mentali e fisiche, in tutta la loro potenzialità; b) sviluppare nel fanciullo il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà*

rispetto per i diritti dell'uomo, del rispetto per i genitori e per i valori del paese in cui vive, nonché per quelli del paese del quale può essere originario, del rispetto per l'ambiente; la preparazione all'inserimento nella vita di una società libera con spirito di comprensione, pace, tolleranza, uguaglianza tra sessi e amicizia tra popoli e gruppi etnici o religiosi diversi.

In conclusione, la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948, il Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966 ed la Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia del 1989 sono tra i principali strumenti normativi internazionali in cui il diritto all'istruzione è sancito come diritto fondamentale dell'uomo. Disposizioni della stessa portata si ritrovano nella Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1979¹¹; nella Convenzione UNESCO contro la discriminazione nell'istruzione del 1960; in varie Convenzioni OIL, come la n.138 sull'età minima del 1973¹².

1.1.2. La tutela a livello comunitario

Per quanto riguarda le fonti sovranazionali del diritto all'istruzione, non si può prescindere dal ricordare la *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* (di seguito, CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950¹³. Tale convenzione, se inizialmente si colloca nell'ambito delle fonti internazionali, verrà qui trattata in quanto, alla luce delle trasformazioni del sistema comunitario, si considera anche fonte sovranazionale, per il richiamo che ne viene fatto nel trattato sull'Unione europea che afferma l'adesione dell'Unione alla Convenzione e il riconoscimento dei diritti fondamentali ivi garantiti come parte del diritto dell'Unione quali principi generali (articolo 6, paragrafo 2 e 3).

fondamentali e dei principi consacrati nella Carta delle Nazioni Unite; c) sviluppare nel fanciullo il rispetto dei suoi genitori, della sua identità, della sua lingua e dei suoi valori culturali, nonché il rispetto dei valori nazionali del paese nel quale vive, del paese di cui può essere originario e delle civiltà diverse dalla sua; d) preparare il fanciullo ad assumere le responsabilità della vita in una società libera, in uno spirito di comprensione, di pace, di tolleranza, di uguaglianza tra i sessi e di amicizia tra tutti i popoli e gruppi etnici, nazionali e religiosi e delle persone di origine autoctona; e) sviluppare nel fanciullo il rispetto dell'ambiente naturale”.

¹¹ Cfr. in particolare, l'art 10: “Gli Stati parte prendono tutte le misure adeguate per eliminare la discriminazione nei confronti delle donne al fine di assicurare loro gli stessi diritti degli uomini per quanto concerne l'educazione e, in particolare, per garantire, su basi uguali tra l'uomo e la donna: le medesime condizioni di orientamento professionale, accesso agli studi e conseguimento dei titoli di studio negli istituti di insegnamento di ogni ordine e grado, tanto nelle zone rurali che nelle zone urbane. L'uguaglianza deve essere garantita sia nell'insegnamento pre-scolastico, generale, tecnico, professionale e superiore, sia in ogni altro ambito di formazione professionale;[...].

¹² Art 2 par. 3 della Convenzione OIL n. 138: “L'età minima specificata in conformità del paragrafo 1 del presente articolo non dovrà essere inferiore all'età in cui termina la scuola dell'obbligo, né in ogni caso inferiore ai quindici anni”.

¹³ Tale convenzione è stata ratificata dall'Italia con la legge n. 848 del 1955.

La CEDU rappresenta, grazie al sistema di giustiziabilità dei diritti contenuti nel testo della convenzione stessa e nei suoi protocolli, una delle forme più evolute ed effettive per la protezione dei diritti umani. Infatti, attraverso l'istituzione nel 1959 della Corte europea dei diritti dell'uomo, con sede a Strasburgo, organo giudiziario cui si rivolgono gli Stati e, a far data dal 1997, gli individui che lamentano la violazione dei diritti e delle libertà contenuti direttamente nella Convenzione o nei Protocolli aggiuntivi, che hanno ampliato l'ambito dei diritti protetti. Le sentenze della Corte di Strasburgo vincolano gli Stati contraenti che devono conformarvisi. La Convenzione attribuisce inoltre al Comitato dei Ministri, organo esecutivo, il compito di sorvegliare che le sentenze della Corte siano rispettate ed eseguite.

Tale convenzione, pur incentrata sulla tutela dei più "classici" diritti di libertà, soprattutto con il protocollo aggiuntivo del 1952, introduce previsioni relative a diritti di natura sociale¹⁴, tra le quali si annovera il diritto all'istruzione. Il "Protocollo addizionale" ossia il *Primo Protocollo alla Convenzione*, infatti, adottato a Parigi il 20 marzo 1952 e in vigore dal 18 maggio 1954, indica ulteriori diritti che si aggiungono a quelli già figuranti nella Convenzione: tra questi compare all'art. 2 il diritto all'istruzione secondo il quale *"il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno. Lo Stato, nell'esercizio delle funzioni che assume nel campo dell'educazione e dell'insegnamento, deve rispettare il diritto dei genitori di provvedere a tale educazione e a tale insegnamento secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche"*. Ai sensi della prima frase di questo articolo, il diritto all'istruzione non può dunque, essere negato a nessuno.

Nonostante la formulazione negativa, la disposizione oltre ad essere rubricata *"Diritto all'istruzione"*, utilizza il termine *"diritto"*. Non vi è dubbio alcuno che quello consacrato nell'art. 2 del I Protocollo sia un vero e proprio diritto dell'uomo e per questo, siffatto diritto è garantito, in virtù dell'art. 1 della Convenzione¹⁵, a tutte le persone sottoposte alla giurisdizione di ciascuno Stato contraente. Secondo la giurisprudenza consolidata, l'art. 2 del Prot. n. 1 fa divieto di privare chiunque del diritto all'istruzione, senza eccezione alcuna. La Corte europea ha sottolineato come la struttura della disposizione sia analoga a quella degli artt. 2, 3, 4 § 1 e 7 della Convenzione (*"Nul ne peut"*), disposizioni che consacrano i valori fondamentali delle società democratiche componenti il Consiglio d'Europa. Pertanto, in una società democratica, il diritto all'istruzione è

¹⁴ L. IMARISIO, *Norme costituzionali programmatiche e tutela dei diritti sociali: alcuni riflessioni sulle esperienze italiana e francese*, in *I Diritti fondamentali in Europa*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 602. Per un'analisi del documento, F. COCOZZA, *Diritto comune delle libertà in Europa. Profili costituzionali della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo*, Torino, 1994 e M. DE SALVIA, *La convenzione europea dei diritti dell'uomo. Procedure e contenuti*, Napoli, 1999.

¹⁵ Art. 1 CEDU, Obbligo di rispettare i diritti dell'uomo: *"Le Alte Parti contraenti riconoscono a ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà enunciati nel Titolo primo della presente Convenzione"*.

indispensabile per la realizzazione dei diritti dell'uomo, occupa un posto così importante che un'interpretazione restrittiva del primo periodo dell'articolo 2 non sarebbe rispondente allo scopo e all'obiettivo di tale disposizione (*caso Leyla Sahin c. Turchia*, sentenza del 10 novembre 2005, Grande Camera, § 137). In concreto, l'art. 2 attribuisce, di conseguenza, ad ognuno un diritto di accesso agli istituti scolastici esistenti in un dato momento negli Stati parti. Questo è il contenuto essenziale del diritto all'istruzione garantito dal Protocollo, contenuto che non può essere pregiudicato da alcuna normativa nazionale.

Al pari della Convenzione ONU sopra esaminata, è qui evidente il legame con il divieto di discriminazione nel godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla Convenzione stessa (art. 14¹⁶). Per effetto dell'art. 5 del I Protocollo¹⁷, questa garanzia è estesa ai diritti e alle libertà in esso contenuti, quindi anche al diritto all'istruzione.

Il diritto all'istruzione deve essere garantito a tutti coloro che sono sottoposti alla giurisdizione dello Stato membro e nessuna distinzione può giustificarsi in base alla nazionalità, al luogo di residenza¹⁸ ovvero al possesso di un determinato titolo di soggiorno. Al riguardo sono significative anche alcune pronunce riguardanti supposte discriminazioni rispetto al godimento del diritto di istruzione nei confronti di minoranze etniche collocate in classi speciali. In tali occasioni la Corte EDU ha infatti avuto modo di affermare la contrarietà alla Convenzione dell'istituzione di classi speciali ove, statisticamente, venivano collocati in maggioranza alunni di origine rom¹⁹.

¹⁶ Art. 14 CEDU, Divieto di discriminazione: *“Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione”*.

¹⁷ Art. 5 I Protocollo, Relazioni con la Convenzione: *“Le Alte Parti contraenti considereranno gli articoli 1,2,3 e 4 del presente Protocollo come articoli addizionali alla Convenzione e tutte le disposizioni della Convenzione si applicheranno di conseguenza”*.

¹⁸ In riferimento alla condizione di residenza, cfr. *Caso linguistico belga c. Belgio* cit., § 32. Merita di essere richiamato anche il caso *Timichev c. Russia*, del 13 dicembre 2005, nel quale la Corte europea ha dichiarato l'avvenuta violazione dell'art. 2 del Prot. n. 1 in riferimento alla legislazione russa che subordinava l'accesso all'istruzione alla condizione di essere iscritto nel comune di residenza dell'istituzione scolastica. In particolare le autorità russe avevano negato l'accesso alla scuola ai figli di un cittadino ceceno che aveva restituito la sua “carte de migrant” e non risultava più iscritto come residente nel comune ove aveva sede la scuola.

¹⁹ In particolare, nel caso *D.H. e altri c. Repubblica ceca*, del 13 dicembre 2007, la Corte EDU ha affermato che la pratica di inviare molti alunni rom, sulla base di test di capacità intellettuale, in scuole speciali per alunni con deficit intellettuale, costituisce violazione del divieto di discriminazione in combinato disposto con il diritto all'istruzione (art. 14 CEDU e art. 2 Prot. n. 1). La pronuncia merita di essere segnalata per le argomentazioni utilizzate dalla Corte circa la ragionevolezza di tali misure e la loro proporzionalità in relazione all'obiettivo della reale scolarizzazione dei bambini rom. Il Governo ceco argomentava infatti l'assenza di discriminazione proprio alla luce del fatto che la separazione dei bambini tra classi ordinarie e speciali non è motivata da ragioni etniche o razziali, ma in ragione delle capacità intellettuali dei bambini stessi, valutate a seguito della somministrazione di un test psico-attitudinale. Tale rilievo ha offerto alla

Gli Stati contraenti devono dunque garantire a chiunque il diritto di accesso alle strutture scolastiche esistenti, nonché la possibilità di trarre profitto dall'insegnamento conseguito, mediante il riconoscimento ufficiale degli studi compiuti²⁰. Come è stato sottolineato, il diritto all'istruzione deve essere garantito a tutte le persone sottoposte alla giurisdizione di uno Stato contraente²¹.

1.1.3. I caratteri comuni nella tutela e il punto di arrivo: la Carta dei diritti fondamentali

Occorre sottolineare un elemento che è comune a tutte le previsioni concernenti il diritto all'istruzione (internazionali o sovranazionali che siano): laddove si intende tutelare questo diritto, vengono presi in considerazione tre "tasselli" che compongono o dovrebbero comporre la realizzazione dello stesso. Oltre a qualificarlo come diritto, lo "scheletro" infatti è sempre il medesimo:

Corte l'occasione per valutare un tipico caso di discriminazione indiretta: è infatti evidente come un test attitudinale che non consideri le peculiarità (e molto spesso le difficoltà linguistiche) dei bambini rom, e in genere dei bambini stranieri, possa risultare maggiormente complesso per tale specifica categoria di alunni, e quindi pregiudicare in misura maggiore il loro ingresso nelle classi ordinarie. Un'ulteriore argomentazione difensiva del Governo ceco si fondava sulla circostanza che l'inserimento in tali classi era stato subordinato al consenso dei genitori, che quindi avevano scelto di inserire i propri figli in un percorso di studi differenziato. Al riguardo la Corte ha escluso che in materia di non discriminazione possa avere rilievo il consenso – si afferma peraltro come i genitori, in quanto membri di una comunità svantaggiata, potrebbero anche non essere in grado di valutare tutti gli aspetti della situazione e le conseguenze del loro consenso – in quanto il diritto a non essere discriminati non può considerarsi un diritto rinunciabile, pena la violazione di un importante interesse pubblico. In conclusione, la Corte ha ritenuto quindi che la differenza di trattamento così creata non si fondi su giustificazioni ragionevoli e che i mezzi impiegati siano sproporzionati allo scopo da perseguire, anche per l'inevitabile effetto di segregazione prodotto da tale sistema. Nelle more della decisione, la Repubblica Ceca abolì le classi speciali. In senso analogo cfr. anche *Sampanis e altri c. Grecia*, sentenza del 5 giugno 2008, § 96, (violazione) contra *Oršuš e altri c. Croazia*, §§ 68 e 69 deciso dalla prima sezione in data 17 luglio 2008 (non violazione) ma inviato alla Grande Camera. In tale ultimo caso la Sezione ritiene infatti che la questione differisca dal precedente *D.H. and Others c. Repubblica Ceca*, in quanto non si tratta di inserire alunni rom in classi separate destinate a bambini con minori capacità cognitive, ma in classi finalizzate all'apprendimento della lingua croata, prima del passaggio nelle classi ordinarie. Inoltre, mentre nel caso *D.H.* la differenza è fondata sulla razza, e quindi richiede uno stretto scrutinio, nel caso *Oršuš* si fonderebbe invece sulle competenze linguistiche. Tale pratica, poi, non coinvolge un gran numero di bambini rom, ma soltanto un numero limitato di istituti in una regione ad alta presenza di popolazione di etnia rom.

²⁰ Cfr. Corte EDU caso *Kjeldsen, Busk Madsen e Pedersen c. Danimarca*, sentenza del 7 dicembre 1976, § 52; *Campbell e Cosans c. Regno Unito*, sentenza del 25 febbraio 1982, §§ 36-37; *Valsamis c. Grecia*, sentenza del 18 dicembre 1996, §§ 25-28; Caso linguistico belga c. Belgio, sentenza del 23 luglio 1968. Sul punto si veda G. MOR, Q. CAMERLENGO, G.E. VIGEVANI, *Commento all'art. 2 del Prot. n 1 CEDU*, in S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Cedam, Padova, 2001, 829 e ss.

²¹ B. RANDAZZO, *Lo straniero nella giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'uomo*. Quaderno predisposto in occasione dell'incontro trilaterale delle Corti costituzionali italiana, spagnola e portoghese Madrid, 25 - 26 settembre 2008, Sez. 2, § 3.

1. gratuità ed obbligatorietà dell'istruzione (almeno quella primaria);
2. pluralismo scolastico da ammettere e garantire;
3. libertà di scelta per i genitori rispetto al tipo di istruzione da impartire ai figli.

Vero è che dall'analisi testuale emergono discrasie tra le disposizioni, ma tali punti non intaccano l'ossatura appena descritta. Le difformità possono riguardare, ad esempio, il *quantum* di istruzione sia da garantire (comprendendo o meno l'istruzione secondaria o l'istruzione professionale) o le modalità con cui potrà essere riconosciuto il pluralismo scolastico (ad esempio prevedendone il rispetto "secondo le singole leggi nazionali"), o, ancora, la complessiva esplicitazione - o meno - del concetto di "istruzione" che deve essere garantito (come, ad esempio, nel caso della CEDU, che si limita, in negativo, ad affermare che tale diritto non possa essere rifiutato a nessuno... con ciò implicitamente imponendo che venga assicurata la gratuità a chi non possa sostenerne le spese, indubitabilmente). Tali aspetti, la cui analisi nei singoli atti internazionali e sopranazionali è qui contenuta, dunque, pur se soggetti ad espansione minore o maggiore, sono sempre presenti.

Difatti, effettuando una sintetica digressione all'art. 2 del primo Protocollo CEDU, nell'ambito del diritto fondamentale all'istruzione viene posto anche il diritto dei genitori al rispetto delle proprie convinzioni religiose e filosofiche, senza alcuna distinzione tra insegnamento pubblico e privato. E' qui ricondotta la necessità di salvaguardare la possibilità di un pluralismo educativo, essenziale alla preservazione della società democratica come concepita dalla Convenzione, che investe soprattutto l'insegnamento pubblico.²² Al riguardo, la Corte ha avuto modo di precisare che il rispetto per le convinzioni dei genitori dovrebbe essere possibile attraverso una formazione in grado di fornire un ambiente di scuola aperto ed inclusivo, piuttosto che esclusivo, a prescindere dall'origine sociale degli allievi, dalle loro convinzioni religiose o dall'origine etnica. Infatti, la scuola dovrebbe essere un luogo di incontro di diverse religioni e convinzioni filosofiche, ove gli studenti possano conoscere i loro pensieri e le loro tradizioni²³.

Nel caso *Folgerø e altri c. Norvegia*, sentenza del 29 giugno 2007, § 84, la Grande Camera ha riassunto i principi consolidati della sua giurisprudenza in materia di diritto all'istruzione:

- a) i due periodi dell'art. 2 del Prot. n. 1 vanno letti l'uno alla luce dell'altro, ma anche alla luce degli artt. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare), 9 (libertà di pensiero, di coscienza e di religione) e 10

²² In particolare cfr. § 88 e ss. della sentenza del 29 giugno 2007, caso *Folgerø e altri c. Norvegia*.

²³ Cfr. Corte EDU, sentenza 3.11.2009, caso *Lautsi c. Italia*, § 47, con il quale la Corte ha ritenuto che la presenza del crocefisso nelle aule scolastiche violasse l'art. 2 del Prot. n. 1 CEDU, con particolare riferimento al diritto dei genitori ad educare i figli secondo le proprie convinzioni e alla libertà di religione degli alunni.

(diritto alla libertà di espressione) della Convenzione (*Kjeldsen, Busk Madsen e Pedersen c. Danimarca*, sentenza del 7 dicembre 1976, § 52).

b) Sul diritto all'istruzione si fonda il diritto dei genitori al rispetto delle loro convinzioni religiose e filosofiche, senza alcuna distinzione tra insegnamento pubblico e privato. Il secondo periodo dell'art. 2 del Prot. n. 1 mira a salvaguardare la possibilità di un pluralismo educativo (cfr. ancora *Kjeldsen, Busk Madsen e Pedersen*, cit., § 50).

c) L'art. 2 del Prot. n. 1 non consente distinzioni tra istruzione religiosa e altre discipline; esso obbliga lo Stato a rispettare le convinzioni, tanto religiose che filosofiche, dei genitori nell'insieme dei programmi di insegnamento pubblico (*Kjeldsen, Busk Madsen e Pedersen*, cit., § 51). Questo dovere ha ampia applicazione dato che condiziona tanto il contenuto dell'istruzione quanto i suoi metodi. Il verbo «rispettare» significa ben più che «riconoscere» o «prendere in considerazione». Esso implica che grava sullo Stato un'obbligazione positiva. La parola «convinzioni», presa isolatamente, non è sinonimo di «opinioni» e «idee», essa si riferisce ad un volere dotato di un certo grado di forza, di serietà, di coerenza e di importanza (*Valsamis c. Grecia*, sentenza del 18 dicembre 1996, §§ 25 e 27, e *Campbell e Cosans c. Regno Unito*, sentenza del 25 febbraio 1982, §§ 36-37).

d) L'art. 2 del Prot. n. 1 forma un tutt'uno dominato dal suo primo periodo. Vietando di «rifiutare il diritto all'istruzione», gli Stati contraenti garantiscono a chiunque sia sottoposto alla loro giurisdizione un diritto di accesso alle strutture scolastiche esistenti in un determinato momento, nonché la possibilità di trarre un vantaggio dall'insegnamento seguito, mediante il riconoscimento ufficiale degli studi compiuti (*Kjeldsen, Busk Madsen e Pedersen*, cit., § 52, e *Caso linguistico belga c. Belgio*, sentenza del 23 luglio 1968, § 4).

e) Benché si debbano talvolta subordinare gli interessi del singolo a quelli di un gruppo, la democrazia non si risolve nella supremazia costante dell'opinione della maggioranza, essa esige un equilibrio che assicuri alle minoranze un giusto trattamento e che eviti ogni abuso di posizione dominante (*Valsamis*, cit., § 27).

f) Ciò detto, la definizione e l'organizzazione dei programmi di studio sono di competenza degli Stati contraenti. Si tratta in larga misura di un problema di opportunità sul quale la Corte non può pronunciarsi e la cui soluzione può variare da paese a paese e a seconda delle epoche storiche (*Valsamis*, cit., § 28). In particolare, il secondo periodo dell'art. 2 del Prot. n. 1 non impedisce agli Stati di diffondere tramite l'insegnamento o l'educazione delle informazioni o conoscenze aventi, direttamente o non, un carattere religioso o filosofico. Esso non autorizza i genitori ad opporsi all'inserimento di simili insegnamenti nell'ambito del programma

scolastico, senza che gli insegnamenti istituzionali corrano il rischio di rivelarsi impraticabili (*Kjeldsen, Busk Madsen et Pedersen*, cit., § 53).

g) Il secondo periodo dell'art. 2 del Prot. n. 1 implica che lo Stato, assolvendo alle funzioni assunte in materia di istruzione, vigili a che le informazioni e le conoscenze contenute nei programmi scolastici siano impartite in modo obiettivo, critico e pluralista. Esso vieta altresì allo Stato di perseguire uno scopo di indottrinamento che possa essere considerato in violazione del rispetto delle convinzioni religiose e filosofiche dei genitori. Questo è il limite invalicabile che discende dal secondo periodo dell'art. 2 del Prot. n. 1.

h) Per esaminare la compatibilità delle singole legislazioni nazionali con l'art. 2 del Prot. n. 1, evitando ogni valutazione di opportunità, occorre avere riguardo alla situazione concreta che esse sono chiamate a disciplinare. Naturalmente possono aversi abusi nel modo in cui una certa scuola o un certo insegnante applica i testi in vigore, e spetta alle autorità competenti vigilare con la più grande diligenza affinché le convinzioni religiose e filosofiche dei genitori non siano violate per imprudenza o per mancanza di discernimento (*Kjeldsen, Busk Madsen et Pedersen*, cit., § 54).

Prima dell'avvento della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea di seguito esaminata, la dottrina sottolineava come la tutela dei diritti fondamentali nell'ambito UE sia risultata storicamente incentrata sui diritti di libertà, e principalmente sulle libertà economiche, manifestando solo riflessi indiretti nel campo dei diritti sociali²⁴. Ad oggi, invece, lo scenario è completamente mutato. Va innanzitutto segnalato che il Trattato di Lisbona firmato il 13 dicembre 2007 dai Capi di Stato e di Governo dei 27 Paesi che fanno parte dell'Unione Europea ed entrato in vigore il 1 dicembre 2009, oltre ad aver modificato profondamente il Trattato sull'Unione Europea (TUE) e il Trattato che istituisce la Comunità Europea (TCE), ha reso legalmente vincolante la *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea* (o Carta di Nizza), proclamata il 7 dicembre 2000. Tale documento che ha acquistato così lo stesso valore giuridico dei trattati, resta però un testo separato, esplicitamente richiamato dal nuovo Trattato sull'Unione Europea all'art. 6 par.1²⁵.

²⁴ *Ex pluribus*, L. IMARISIO, *Norme costituzionali programmatiche*, cit., p. 602, nota 84; M. MAGAGNI, *L'evoluzione della tutela dei diritti fondamentali nella giurisprudenza e nella prassi delle Comunità europee*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 1979, p. 880 e ss.; A. BENAZZO, *Diritti fondamentali, giudici costituzionali e integrazione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario* 1998, p. 861 e ss.

²⁵ Art. 6 par.1 TUE : “L’Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea del 7 dicembre 2000*, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati [...]”.

La Carta è pervasa da un'evidente istanza di riequilibrio fra diritti civili, economici e sociali attraverso il recepimento del principio della loro indivisibilità. L'ingresso dei diritti sociali rappresenta la proiezione, all'interno dell'ordinamento comunitario, della consapevolezza circa la necessaria interdipendenza fra le garanzie assicurate ai diritti civili e a quelli sociali per lo stesso funzionamento ottimale del mercato. In particolare, il diritto di accesso all'istruzione e alla formazione sancito dall'art. 14, consentendo agli individui di arricchire le proprie personali dotazioni e aumentando di conseguenza la possibilità di una loro valorizzazione e quindi di un loro utilizzo per la società sotto forma di forza-lavoro, si configura come preconditione del funzionamento ottimale del mercato e della società stessa. Il riferimento all'individuo caratterizza in generale l'impostazione presente nella Carta come universalistica: essa in effetti prevede una decisa individualizzazione dei diritti e dei bisogni.

L'art.14 della Carta, intitolato "*Diritto all'istruzione*" può, ai fini del presente lavoro, configurarsi come la formulazione più rispondente a quell'ossatura fondamentale sopra sintetizzata, in quanto sono presenti e dettagliati tutti i tasselli di cui si compone il diritto all'istruzione secondo quest'accezione.

Proprio il fatto che tale diritto si caratterizza per essere un diritto che si "compone" di più elementi, appare giustificare la circostanza che il diritto in questione, che storicamente appartiene alla categoria dei diritti a prestazione alla cui realizzazione è *normalmente* preposto lo Stato, sia contenuto nel Capo dedicato alle *libertà*. Esso, dunque, non è concepito soltanto come diritto a ricevere un'istruzione obbligatoria e gratuita, - servizio *normalmente* affidato alle strutture pubbliche - ma anche come libertà dei privati di "creare istituti di istruzione" e dei genitori di scegliere il tipo di istruzione da impartire ai propri figli²⁶. L'art. 14 stabilisce che "*Ogni individuo ha diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua. Questo diritto comporta la facoltà di accedere gratuitamente all'istruzione obbligatoria*". E' certo che la formulazione in questione, non lascia adito a dubbi sulla configurazione del diritto all'istruzione come un diritto individuale, diritto soggettivo in senso tecnico²⁷.

Detto ciò, occorre rilevare che si inserisce già nel "nucleo forte" del diritto de qua un ulteriore elemento, che amplia notevolmente la portata del diritto stesso: il medesimo articolo costruisce, accanto alla tradizionale istruzione, un diritto individuale "*all'accesso alla formazione professionale e continua*", ossia un diritto individuale che, per quanto l'oggetto differisca per ampia parte, costituisce un nuovo tassello che entra nella nozione "diritto all'istruzione". Ecco dunque che inizia a farsi strada, anche a livello comunitario quell'idea, che

²⁶ G. DEMURO, Art. 14, in BIFULCO, CARTABIA, CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti*, Il Mulino, Bologna, 2001, p.120.

²⁷ U. POTOTSCHNIG, *Istruzione (diritto di)*, in Enc. Dir., vol. XXIII, Milano, Giuffrè, 1973, p. 96 e ss.

costituisce un *fil rouge* del presente lavoro e che verrà poi analiticamente descritto della prospettiva del diritto interno: istruzione e formazione professionale sono parte integrante l'uno dell'altro.

Appare pertanto utile una breve analisi di come la formazione professionale (o meglio, l'accesso alla) sia giunta ad essere considerata nell'UE un diritto alla stregua del diritto all'istruzione. L'origine di tale previsione è contenuta nell'art. 10 della Carta sociale europea²⁸ e nell'art. 15 della Carta comunitaria dei diritti fondamentali dei lavoratori del 1989²⁹. Il primo documento, ovvero la Carta sociale europea del 1961, riveduta successivamente ed aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa, a Strasburgo, il 3 maggio 1996³⁰, è destinata a migliorare a livello internazionale i diritti economici e sociali. Essa tiene conto dell'evoluzione della società europea successiva all'elaborazione della Carta nel 1961 e contempla, appunto, il diritto all'istruzione e formazione professionale³¹; il diritto in questione è determinato anche in ragione delle prestazioni che gli Stati membri si obbligano a fornire ai lavoratori adulti. Nel secondo documento si afferma la dimensione comunitaria del diritto di accesso alla formazione professionale come diritto sociale fondamentale per i lavoratori a non essere discriminati nell'accesso alla formazione professionale sulla base della nazionalità, nonché il diritto di beneficiarne nel corso della vita.

Gli obiettivi della carta sono stati ripresi nel trattato di Amsterdam, in occasione dell'integrazione nel trattato delle disposizioni del protocollo sociale di Maastricht. Il trattato di Lisbona vi fa riferimento nel contesto del titolo X sulla politica sociale (articolo 151 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea). Il trattato riconosce altresì la carta sociale europea 1961 ed è considerata uno strumento politico contenente degli "obblighi morali" volti a garantire il rispetto negli Stati membri di taluni diritti sociali, segnatamente nell'ambito del mercato del lavoro, della formazione professionale, della protezione sociale, della parità di opportunità e della salute e sicurezza sul luogo di lavoro. In essa si chiede espressamente alla Commissione di promuovere iniziative volte a tradurre in atti legislativi il contenuto della Carta. A quest'ultima hanno fatto seguito programmi di azione e proposte legislative. La Carta dei diritti fondamentali del 2000, integrata al trattato di Lisbona, riprende i diritti enunciati in questa carta.

²⁸ Cfr. M. DE LUCA, *Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali*, in *Dimensione sociale del mercato unico europeo*, Milano, 1990, p. 61 e ss.

²⁹ Le Carta è stata adottata nel 1989 da tutti gli Stati membri, ad eccezione del Regno Unito.

³⁰ Tale atto è entrato in vigore il 1° luglio 1999. L'applicazione della nuova Carta è sottoposta allo stesso dispositivo di controllo previsto dalla Carta del 1961, già rafforzato dal Protocollo del 1991 e dal Protocollo del 1995, che prevedeva un sistema di reclamo collettivo.

³¹ Cfr., in particolare, art. 7, diritto dei bambini e degli adolescenti ad una tutela; art. 10, diritto alla formazione professionale; art. 17, diritto dei bambini e degli adolescenti ad una tutela sociale, giuridica ed economica.

Da queste indicazioni appare evidente la finalità dei redattori di considerare istruzione e formazione professionale come oggetto di un diritto sostanzialmente unitario³². Come vedremo, anche il legislatore italiano sta andando nella medesima direzione.

Tornando al par. 2 della Carta, è ivi stabilito che il diritto all'istruzione racchiude in sé la facoltà di *accedere gratuitamente all'istruzione obbligatoria*. Rispetto a quanto stabilito nel corrispondente articolo della CEDU, dove si presuppone un dovere dello Stato a garantire l'esistenza di un minimo di istruzione statale³³, nel testo della Carta questo dovere scompare e si tramuta nella *facoltà* per il singolo di accedere gratuitamente all'istruzione obbligatoria. Il singolo ha così la possibilità di scegliere tra un'istruzione obbligatoria gratuita ed un'istruzione obbligatoria a pagamento, senza che però la disposizione in questione stabilisca *chi* debba garantire l'istruzione obbligatoria e gratuita³⁴.

Il par. 2 sembrerebbe così vanificare, in parte, il diritto all'istruzione solennemente enunciato nel par. 1 in quanto, per ricostruire il dovere a provvedere in tale materia, è necessario affidarsi alla nozione di istruzione obbligatoria e gratuita che *normalmente* è affidata allo Stato. L'obbligo di garantire tale facoltà incombe sui singoli Stati europei, verso i quali l'individuo possiede un diritto incontestabile ad accedere gratuitamente all'istruzione obbligatoria nel rispetto dei singoli sistemi educativi nazionali.

Nel diritto dell'individuo all'istruzione, accomunata alla formazione professionale, si individua la dimensione personalistica della cultura costituzionale europea, nella quale l'istruzione è lo strumento fondamentale per la costruzione di una società aperta. Il diritto in questione è, infatti, un tipico diritto universale che prescinde dallo *status* di cittadino comunitario, rivolgendosi a *tutti* come *persone*. La cittadinanza dei singoli Stati europei può diventare importante per stabilire il contenuto effettivo del diritto sia con riferimento alla obbligatorietà degli studi, sia con riferimento alla qualità degli studi stessi.

Come anticipato, il terzo paragrafo dell'art. 14³⁵ sancisce la *libertà di creare istituti di insegnamento ed il diritto dei genitori alla scelta del tipo di educazione* da impartire ai figli secondo le proprie convinzioni religiose, filosofiche ed ideologiche. Viene affermata una tipica libertà *dallo* Stato che ha

³² G. DEMURO, *Art. 14*, in BIFULCO, CARTABIA, CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti*, Il Mulino, Bologna, 2001, p.121.

³³ Fondamentale rilievo, ai nostri fini, riveste l'interpretazione datane dalla giurisprudenza della Corte EDU: tale obbligo poteva essere adempiuto attraverso l'istituzione di scuole statali o attraverso il sovvenzionamento di scuole private. Cfr. M. DE SALVIA, *Lineamenti di diritto europeo dei diritti dell'uomo*, Padova, Cedam, 1993, p. 223 e ss.

³⁴ G. DEMURO, op. cit., p.121.

³⁵ Art. 14, par. 3: "*La libertà di creare istituti di insegnamento nel rispetto dei principi democratici, così come il diritto dei genitori di provvedere all'educazione e all'istruzione dei loro figli secondo le loro convinzioni religiose, filosofiche e pedagogiche, sono rispettati secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio*".

come destinatari tutti, mentre il diritto di scelta del tipo di educazione spetta solamente ai genitori. Il riconoscimento del diritto dei privati di dar vita a scuole attiene alla sfera delle libertà individuali in materia di iniziativa economica privata, mentre il diritto dei genitori a scegliere una determinata educazione per i figli attiene più propriamente al coacervo di diritti e doveri che fanno capo alla famiglia³⁶.

E' indubitabile come l'istruzione sia intesa nella Carta come un servizio erogabile indistintamente anche da istituti privati, connesso alla libertà di offrire un servizio-istruzione cui corrisponde la libertà dei genitori di scegliere tra più servizi offerti (con l'ovvio limite del rispetto dei principi democratici). Tuttavia, posto l'obbligo di rispettare tali facoltà, l'esercizio delle stesse facoltà è rimesso alle legislazioni nazionali, lasciando impregiudicata la questione accennata della possibilità che tali istituti ricevano finanziamenti e del controllo che lo Stato può esercitare sulle scuole non statali³⁷.

Infine, anche in questo documento è doverosa la connessione di ciascun diritto proclamato con il principio di *non discriminazione*. Rispetto alla CEDU, la Carta di Nizza specifica tale principio fondamentale nel Capo III, nominato "*Uguaglianza*": l'art. 21³⁸ allarga il ventaglio del divieto di discriminazione non solo per motivi classicamente previsti (sesso, razza, religione e etnia), ma anche per motivi diversi quali: le caratteristiche genetiche, le convinzioni personali, gli handicap, l'età e le tendenze sessuali. Inoltre, il secondo paragrafo³⁹ del medesimo articolo fa divieto, nell'applicazione dei Trattati, di qualunque discriminazione basata sulla cittadinanza ("*fatte salve le disposizioni particolari contenute nei trattati stessi*"). Un diritto all'istruzione che, reinterpretedo alla luce del principio di non discriminazione come sancito dalla Carta, spetta a *tutti*, a prescindere da qualsiasi tipo di diversità.

Chiarito dunque il contesto, occorre tuttavia tener presente che la legislazione in materia di istruzione è affidata agli Stati; l'Unione appoggia e integra l'azione degli Stati membri conformemente a quanto previsto nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea; le competenze e le modalità di intervento con cui l'UE vincola gli stati membri, e dunque anche l'Italia, sono oggetto di disamina del cap. 2.1.

³⁶ A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, vol. IX, Roma, Treccani, 1989, p. 22.

³⁷ Cfr. S. FERRARI, I.C. IBÀN, *Diritto e religione in Europa occidentale*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 107 e ss.

³⁸ Art. 21 par.1 Carta di Nizza: "*È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali*".

³⁹ Art. 21 par.2 Carta di Nizza: "*Nell'ambito d'applicazione del trattato che istituisce la Comunità europea e del trattato sull'Unione europea è vietata qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza, fatte salve le disposizioni particolari contenute nei trattati stessi*".

1.2. Il significato del diritto all'istruzione quale diritto sociale

Seppure diversamente formulata, la tutela prevista nella nostra Carta fondamentale per quanto riguarda il diritto all'istruzione, appare in larga parte coincidente con la tutela prevista a livello internazionale e sovranazionale.

Nel dettato costituzionale, antecedente alle formulazioni fatte proprie dalla comunità internazionale, si rinvencono quei tratti essenziali che *costituiscono* la nozione del diritto all'istruzione, ovvero quella triade già evidenziata (accessibilità - obbligatorietà/gratuità - pluralismo scolastico/rispetto convinzioni genitori).

L'articolo 34 esordisce con la (controversa) dichiarazione "la scuola è *aperta a tutti*", cui è finalizzata e coordinata la necessaria istituzione di "scuole statali per tutti gli ordini e gradi" (art. 33, secondo comma), prevedendo al terzo comma che "I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno *diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi*" e, al fine di rendere effettivo questo diritto, prevede "borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso" (quarto comma). A mente del secondo comma, "l'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è *obbligatoria e gratuita*". L'ultimo elemento, individuato nella ammissibilità del pluralismo scolastico e nella possibilità che venga impartita un'istruzione rispettosa delle convinzioni religiose filosofiche e morali dei genitori, esso si trova collocato in due articoli diversi da quello appena richiamato. Infatti, in ossequio alla considerazione e all'importanza riconosciuta alle "formazioni sociali" dal nostro ordinamento (il punto verrà più diffusamente trattato nel proseguo) e alla espressa previsione secondo la quale "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità" (art. 2), il diritto-dovere dei genitori "mantenere, *istruire ed educare* i figli" si trova nella parte dedicata alla famiglia (art. 29-31), e precisamente al primo comma dell'art. 30, nella sua stringata formulazione.

Decisamente più ampie ed articolate sono le previsioni dedicate alla scuola quale formazione sociale, sia in quanto luogo di erogazione di un bene pubblico, in cui gli individui ricevono istruzione, formazione ed educazione, al cui presidio è posta la libertà di insegnamento⁴⁰ e sia quale diritto "di libertà", venendo garantito a tutti gli "enti e privati (...) *di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato*" (art. 33, comma terzo). Rispetto alle scuole non statali che chiedono la parità, "la legge deve fissare i diritti e gli obblighi", al fine di

⁴⁰L'art. 33 Cost., comma primo, stabilisce che "*L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento*".

“assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali” (comma quarto). È utile sin d’ora sottolineare come le libertà di insegnamento e di istituire scuole e la previsione di un sistema statale per tutti i gradi di istruzione sia separato ed anteposto alla previsioni riguardanti i discenti, nella loro titolarità del diritto all’istruzione, oltrechè del dovere. Inoltre, la molteplicità delle previsioni ha fatto sorgere una molteplicità di questioni interpretative di cui occorre rendere conto.

Posta la complessità, per ora solo accennata, l’*iter* seguito nell’analisi delle singole previsioni costituzionali che riguardano il diritto in questione è volto alla enucleazione del contenuto di tale diritto, e all’individuazione della sua collocazione tra le varie tipologie di “diritti” annoverati nel nostro ordinamento. Dall’analisi, come si dirà, è emerso come il diritto in questione sia stato più volte ed in vario modo “etichettato” a seconda del profilo preso in considerazione, a conferma della difficoltà che l’interprete incontra nell’approcciare uno dei diritti costituzionalizzati più controversi, la cui formulazione rispecchia, di certo, le pressioni e le forze politiche attorno cui è ruotato il dibattito in seno alla Costituente. Come è stato fatto notare in dottrina⁴¹, non solo i contenuti sono l’esito di un’aspra battaglia dai forti connotati ideologici, ma anche l’inserimento stesso del diritto nel catalogo dei diritti costituzionali non era scontato.

1.2.1. Diritto all’istruzione o diritto di accesso all’istruzione? Diritto soggettivo o interesse legittimo?

Pare opportuno innanzitutto prospettare il problema interpretativo che si è subito posto circa l’esatta configurazione del diritto in questione, ovvero occorre chiarire se si tratti di un diritto individuale all’istruzione o di diritto di accesso all’istruzione. Problema di non poco momento, perché, nel secondo caso, si tratterebbe del diritto del singolo al godimento di una prestazione amministrativa, al più configurabile come divieto di discriminazione nell’accesso al sistema scolastico.

Dall’*incipit* dell’art. 34, «*La scuola è aperta a tutti*» si sono tratte le prime importanti conseguenze in relazione al contenuto e alla qualificazione dei diritti che da essa discendono. Una prima tesi, anche sulla scorta della discussione svoltasi in Assemblea Costituente, ritiene la norma meramente programmatica, quale precetto che si rivolge unicamente al legislatore e che, in altra prospettiva, tale norma non istituirebbe un vero e proprio diritto individuale all’istruzione,

⁴¹ Non vi era infatti consenso sulla opportunità che tale materia fosse da disciplinare costituzionalmente, era anzi prevalente l’opinione contraria. Per un’analisi del dibattito alla costituente sul punto, cfr. S. CASSESE, *Art. 33 e 34*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della costituzione*, Bologna-Roma, 1976, p. 210 e ss. L’A., riportate le opinioni opposte, sottolinea come probabilmente fu “la democrazia cristiana a tirarsi dietro le altre forze politiche sul piano della disciplina costituzionale della scuola” (...) e che “riuscì ad imporre la propria impostazione al dibattito” (sul punto, cfr. in part. p. 215).

bensi un diritto del singolo al godimento della prestazione amministrativa. Pertanto, esso configurerebbe unicamente un diritto di iscrizione alla scuola, e peraltro, solo nel momento in cui tale scuola sia istituita. Bisognerebbe, in sostanza, distinguere tra il momento dell'apertura della scuola e momento dell'ammissione del privato al servizio scolastico⁴²: nella prima fase non sarebbero configurabili diritti, mentre nella seconda il diritto, pur esistente, sarebbe condizionato dalla sua concreta possibilità di attuazione.

Proseguendo su questa strada, sul presupposto che si tratti di “diritto di accedere agli istituti pubblici di istruzione”, altri⁴³ hanno individuato nell'art. 34, primo comma, una norma generale che vieta alla legge di disporre limitazioni o discriminazioni per quanto attiene all'accesso alla scuola, non potendosi pertanto identificare un diritto soggettivo del privato di accedere a tali istituti. Parimenti viene negata la possibilità di fondare tale diritto sull'art. 33, secondo comma, il quale stabilisce che la Repubblica “istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi”. Ciò è sostenuto argomentando che il dovere dello Stato di assicurare il funzionamento del sistema scolastico sarebbe posto “per il soddisfacimento di un interesse della comunità statale e non in correlazione ad un diritto soggettivo dell'individuo”, e che, oltretutto, lo Stato godrebbe di ampia discrezionalità politica, in considerazione “del grado di sviluppo delle scuole non statali e dei mezzi finanziari allocati in bilancio”⁴⁴. Tuttavia, la via così intrapresa porta alla (obbligata) conclusione che neppure *dopo* che il servizio scolastico sia apprestato sussista un diritto soggettivo del privato ad essere ammesso alla scuola: vi sarà, al più, un interesse legittimo all'immissione, posto che la PA è fornita di una – sia pur limitata – discrezionalità nella scelta dei discenti (ad esempio in relazione all'insufficienza di posti). Né diversamente potrà considerarsi il terzo comma dell'art. 34, il cd. “diritto allo studio”, volto a garantire l'”assistenza scolastica” ai discenti “privi di mezzi”⁴⁵. Considerandolo avulso dalle altre previsioni costituzionali in merito, il diritto all'ammissione alle prestazioni in cui si concreta l'assistenza scolastica viene subordinato ad apprezzamenti di natura tecnico-discrezionale della PA. La logica è la medesima: nemmeno nel momento in cui vengono stabiliti i criteri oggettivi per la scelta di chi può in astratto accedere ai benefici si sarebbe in presenza di un diritto, giacché le prestazioni sono

⁴² Risalente dottrina ha iniziato a distinguere fra momento antecedente all'apertura del pubblico servizio e quello successivo anche per quanto riguarda il servizio scolastico, cfr. R. ALESSI, *Le prestazioni amministrative*, Milano, 1956, p. 99 (e p. 108 e ss.). A sostegno di ciò viene sottolineato come la determinazione circa il se e il quando istituire il servizio sia discrezionale: di fronte ad essa non sono pertanto configurabili situazioni soggettive tutelate.

⁴³ N. DANIELE, *L'ordinamento scolastico italiano*, in G. SANTANIELLO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, 1988, p. 364-367.

⁴⁴ Ibidem, p. 365.

⁴⁵ Art. 34, comma 3 e 4: “*I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi. La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso*”.

preordinate alla “tutela del pubblico interesse, collegato all’accesso dei migliori alle scuole pubbliche e non ad erogazioni dirette ad entrare nel patrimonio privato dello studente; tanto che le prestazioni stesse possono essere interrotte e negate, ove si verificano determinati presupposti di demerito o di minor merito”.

Mentre è possibile concordare ampiamente sulla stretta correlazione tra la prestazione ed il merito, occorre tuttavia aggiungere che tale previsione sia da porre piuttosto in relazione anche con l’inciso che le prestazioni sono volte a far raggiungere “i gradi più alti degli studi” e con il principio concorsuale che le sorregge. Oltre al versante della discrezionalità occorre considerare anche l’orizzonte del sistema complessivo: l’istruzione superiore, a differenza di quella inferiore che si caratterizza per l’universalismo (o quantomeno il massimo accesso), si connota per la selettività⁴⁶. Questo non solo a ragione della concezione aristocratica dell’istruzione superiore che i Costituenti hanno lasciato trasparire e che pur qualcuno ha giustamente sottolineato⁴⁷, ma anche poiché non è auspicabile (o perlomeno non pare rientrare nel disegno della Costituzione) che tutta la popolazione consegua necessariamente una laurea (e, in ogni caso, non tutti gli individui sono capaci o predisposti allo studio avanzato), mentre è necessario che venga garantita a tutti l’istruzione di base (meritevoli o meno che siano). E’ così possibile cambiare prospettiva. La domanda potrebbe allora diventare: l’universalismo dell’istruzione è preordinato al bene collettivo o quello a dei singoli, per il pieno sviluppo della persona umana? Solo un’analisi *sistematica* della Costituzione – e non la sola individuazione delle singole previsioni costituzionali (ridotte a prestazioni correlate ad un non meglio precisato interesse della comunità) - potrebbe portare ad una risposta diversa da quella appena analizzata, che giunge all’affermazione di mero interesse legittimo non giustiziabile.

Da altra e diversa prospettiva si pone, infatti, chi afferma che il riconoscimento del diritto all’istruzione è un risultato cui i Costituenti tenevano per il suo significato profondamente innovatore⁴⁸, con una visione di più ampio respiro⁴⁹.

⁴⁶ Tale tesi, seppure sviluppata in altro contesto (ovvero con riferimento all’inciso della obbligatorietà e gratuità dell’istruzione inferiore) consente di interpretare l’inciso “capaci e meritevoli” nel più ampio orizzonte della nozione complessivamente intesa di “diritto all’istruzione”, G. CORSO, *Principi costituzionali sull’istruzione*, in MARZUOLI (a cura di) *Istruzione e servizio pubblico*, Bologna, 2003, p. 40.

⁴⁷ S. CASSESE, *Art. 33 e 34*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della costituzione*, Bologna-Roma, 1976, p. 220.

⁴⁸ Cfr. U. POTOTSCHNIG, *Istruzione, (diritto alla)*, in *Enc. Dir.*, XXIII, Milano, 1973, p. 98 e ss. citato in A. POGGI, *Art. 34*, in *Commentario alla Costituzione*, BIFULCO, CELOTTO, OLIVETTI (a cura di), UTET, 2006, p. 699 e ss.

⁴⁹ Nello Statuto albertino non vi era riferimento alcuno né alla situazione giuridica ora tutelata né, più in generale, alla tematica scolastica.

Lo dimostrerebbero soprattutto gli interventi di Moro e Marchesi⁵⁰ tesi all'affermazione, attraverso l'art. 34, del diritto di ognuno di ricevere una adeguata istruzione, del riconoscimento di tale diritto ad ogni cittadino, indipendentemente dalle sue condizioni economiche e sociali. In questa prospettiva, il nesso esplicito tra artt. 3 e 34 comporterebbe che, anche sul terreno dell'istruzione, si configuri un vero e proprio diritto soggettivo nei confronti dell'azione dei pubblici poteri.

Il primo comma dell'art. 34, dunque deve essere letto per la sua valenza di affermazione dell'uguaglianza sostanziale, il che impedirebbe di interpretarla unicamente come divieto di discriminazione nell'accesso al sistema scolastico. Tale collegamento, benché non sia stato reso in maniera esplicita nella redazione degli articoli 33 e 34 da parte dell'Assemblea costituente, è certamente evidente, anche se, come è stato sottolineato in dottrina⁵¹, si rinvergono delle "potenzialità inesprese" del principio di eguaglianza sostanziale anche nel campo della scuola, non essendo state sviluppate appieno, quelle premesse poste dall'approvazione dell'art. 3.

Ad ogni modo, il diritto all'istruzione, quantomeno nella sua declinazione di diritto ad intraprendere e proseguire gli studi, rappresenta uno degli strumenti più importanti per rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana (fra cui quelli legati all'istruzione) e per dare attuazione, quindi, a quell'eguaglianza sostanziale fra cittadini abbienti e meno abbienti che è alla base dell'art. 3 Cost. (secondo comma).

Tra diritto allo studio e principio di uguaglianza si coglie un evidente nesso di reciprocità: se non si tutela il primo non può garantirsi l'uguaglianza fra i cittadini; del pari, se non si assicura l'uguaglianza (o, meglio, se non si rimuovono gli ostacoli economici che creano differenziazioni), non si può consentire ai capaci e meritevoli, privi di mezzi, di raggiungere i gradi più elevati degli studi. Detto altrimenti, il senso della proclamazione costituzionale sarebbe quello di ribadire che "l'istruzione deve cessare di essere il privilegio di alcuni per diventare il diritto di tutti, e sollecitare i pubblici poteri all'adempimento di tale compito con

⁵⁰Dibattito in sede di I Commissione, sedute del 18, 22-24, 29 e 30 ottobre 1946 e di II seconda Commissione, sedute del 20 e 22 novembre 1946.

S. CASSESE, *Art. 33 e 34*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della costituzione*, Bologna-Roma, 1976, pp. 222-227. L'A., al termine di una compiuta analisi dei lavori e dei dibattiti in seno alla I Commissione (cd. Commissione dei 75) e all'Assemblea costituente, da cui emerge una prevalenza evidente della discussione del tema scuola pubblica – privata accogliendo una prospettiva di stampo ottocentesco di tipo garantistico (anziché in termini di diffusione dell'offerta del servizio scolastico) sottolinea come l'Assemblea non riuscì a svolgere le premesse che aveva posto con l'affermazione del principio di eguaglianza. Le ragioni per cui le forze politiche non riuscirono a far fruttare fino in fondo la costituzionalizzazione del principio, oltre a quelle storiche analizzate, vengono ricondotte al fatto che esso fu un "corpo estraneo" alla Costituzione, "posto in un limbo, quello delle disposizioni preliminari. La norma (...) rimase sostanzialmente estranea alla discussione costituzionale e i principi in essa contenuti non ebbero svolgimento perché i costituenti non capirono la portata eversiva di quella norma".

l'attribuzione al cittadino, nel campo dell'istruzione, di un vero e proprio diritto soggettivo"⁵².

In conclusione, un'interpretazione evolutiva e sistematica della Costituzione porta a ritenere preferibile la tesi da ultimo esposta⁵³, che individua l'accesso al sistema scolastico quale diritto soggettivo, desumendolo proprio dal combinato disposto delle altre due norme: dall'art. 33, 2° co., che fa carico alla Repubblica di «*istituire scuole statali per tutti gli ordini e gradi*» e dall'art. 34, 3° e 4° co. laddove garantisce ai capaci e meritevoli di «*raggiungere i gradi più alti degli studi*» attraverso l'erogazione di «*borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze*».

Particolarmente appropriato per chiudere quest'inquadratura generale del diritto in questione e per suggerire l'ampiezza di respiro della visione del diritto che in questa sede si accoglie, sono le parole di Esposito⁵⁴ con cui ha affermato che il diritto allo studio “è garantito non perché giova, cioè perché produce del bene alla cosa pubblica, ma perché è un bene che deve essere garantito a ogni uomo”. Egli, leggendovi un diritto personale e non funzionale, “ribalta” il ruolo della *cultura* rispetto al regime democratico. È incontestabile la considerazione che, poiché il regime democratico affida al popolo la sovranità, esige che i cittadini abbiano la capacità a tal fine e quindi un certo grado di *cultura* (imponendo perciò l'obbligo scolastico). Ma, all'opposto, “la cultura, intesa come conquista del bello e del vero, attiene al destino irrinunciabile dell'uomo ed è quindi cosa che va al di là della democrazia e anche dello Stato”. Specie in un ordinamento come il nostro, che pone a suo fondamento i diritti della persona e a suo fine la loro garanzia, sono quindi la democrazia e lo Stato che debbono porsi al servizio della cultura e non viceversa⁵⁵.

Che senso avrebbe avuto, altrimenti, aprire la scuola *a tutti* – si può aggiungere - e non a una cerchia più ristretta, per esempio ai soli *cittadini* (ovvero al popolo cui appartiene la sovranità)?

1.2.2. Diritto all'istruzione vs. diritto allo studio?

Dissipata la questione relativa alla qualificazione del diritto di cui all'art. 34 quale diritto individuale all'istruzione o quale diritto di accesso all'istruzione,

⁵² Cit. tratta da A. MURA, *Art. 33 e 34*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della costituzione*, Bologna-Roma, 1976, p. 253.

⁵³ *In primis*, U. POTOTSCHNIG, *Istruzione, (diritto alla)*, in *Enc. Dir.*, XXIII, Milano, 1973, p. 98 e ss; e accolta in BIFULCO, CELOTTO, OLIVETTI (a cura di), *Art. 34*, in *Commentario alla Costituzione*, UTET, 2006, p. 699 e ss.

⁵⁴ C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Giuffrè editore, Milano, 1958.

⁵⁵ Il punto viene sottolineato anche da M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Studio, (diritto allo)*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 1989.

occorre ora chiarire che cosa sia e cosa si intenda quando ci riferiamo a questa particolare e complessa situazione giuridica che viene indicata come “diritto all’istruzione” e chi dunque ne sia il titolare. In altri termini, occorre delimitare e limitare il campo oggetto di ricerca.

Nella Carta costituzionale non si ritrova alcuna di quelle diffuse formule utilizzate dalla Dottrina⁵⁶, dalla Giurisprudenza⁵⁷ e dal legislatore⁵⁸, quali “diritto all’istruzione”, “diritto allo studio”, “diritto ad essere istruiti”, “diritto all’educazione”⁵⁹ o “diritto di istruzione”; le, quali, peraltro, vengono spesso utilizzate come sinonimi. Per vero, il diritto all’istruzione indica un diritto sociale nell’ambito del quale sono individuabili più situazioni soggettive di vantaggio, tra loro molto diverse: un *diritto di istruzione*, tutelato dall’art. 33 e un *diritto ad essere istruito* tutelato dall’art. 34. A sua volta, il primo si distingue nella libertà di insegnamento e nella libertà di istituire scuole; il secondo, nella libertà di scelta della scuola e nel diritto a ricevere un insegnamento⁶⁰.

Tale rilievo comporta l’indubito vantaggio di comprendere le difficoltà in cui è incorsa la dottrina nel catalogare tale diritto. Infatti, sarà suscettibile di essere annoverato - a seconda del profilo preso in maggior considerazione - ora tra i diritti di libertà (si pensi, ad esempio, alla libertà di scelta della scuola), ora come declinazione della libertà di pensiero (si pensi alla libertà di insegnamento) o come declinazione della libertà di iniziativa economica (si pensi alla libertà di istituire scuole), ora tra i diritti sociali condizionati (si pensi al diritto a ricevere delle provvidenze, rivolto ai “capaci e meritevoli privi di mezzi”) o, infine, incondizionati (quale il diritto di accesso all’istruzione, inteso quale divieto di discriminazione...che peraltro tornerà ad essere condizionato se solo si guarda dalla prospettiva della realizzazione di un adeguata sistema di istruzione, effettivamente accessibile a tutti sul territorio).

Per vero, se il *focus* viene ristretto ai mezzi e agli strumenti (assegni, borse di studio, altre provvidenze) indicati dal quarto comma dell’art. 34 volti a permettere

⁵⁶ Ritiene implicita la nozione (indicate dalle espressioni di seguito indicate) nella formula “diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi”, M. MAZZIOTTI DI CELSO in *Studio, (diritto allo)*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 1989.

⁵⁷ La Corte Costituzionale, per vero, di consuetudine distingue tra diritto allo studio e diritto all’istruzione già da molto tempo. A mero titolo di esempio, sent. n. 36/1982: “Il compito di facilitare, per poterlo rendere effettivo, il diritto allo studio ed all’istruzione mediante l’adozione di idonee misure strumentali spetta alla Repubblica (...)”

⁵⁸ La legislazione successiva alla Costituzione fa largo uso dell’espressione “diritto all’istruzione”, e diritto allo studio; il legislatore regionale utilizza per lo più quest’ultima.

⁵⁹ Formulazione utilizzata spesso in ambito internazionale, (v. ad es. art. 13 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali), che contribuisce all’interpretazione e precisazione del riferimento contenuto in Costituzione, come fa notare M. MAZZIOTTI DI CELSO in *Studio, (diritto allo)*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 1989.

⁶⁰ Secondo la risalente ricostruzione offerta da U. Pototschnig, accolta, tra gli altri, da P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Giappichelli Editore, Torino, 2005, p. 442.

(ai soli soggetti in possesso di tre requisiti: capacità, merito, mancanza i mezzi) “di raggiungere i gradi più alti degli studi”, ci stiamo occupando del diritto allo studio in senso stretto, che invece può essere ricompreso in una nozione più ampia che lo include e lo completa arricchendolo il significato: il diritto sociale all’istruzione.

Accogliendo le distinzioni sopra esposte, nella sua accezione di “diritto a ricevere un’istruzione”, dai commi successivi alla dichiarazione di apertura (art. 34) si deduce un contenuto articolato in due distinti diritti: il diritto all’istruzione obbligatoria e quello all’istruzione superiore.

Solamente il primo viene pacificamente riconosciuto come immediatamente fruibile, difendibile giudizialmente⁶¹ (quantomeno nel caso di arbitrario rifiuto di iscrizione o di frequenza), e rivolto *a tutti*. Certamente il suo godimento è condizionato dall’effettiva esistenza di sufficienti istituzioni scolastiche (adempimento di un obbligo primario e inderogabile dello Stato), ma tale condizione è, in questo momento storico (pur riconoscendone alcuni punti di debolezza) sostanzialmente esistente, almeno laddove il contenuto si ravvisi nella pretesa ad avere gratuitamente le prestazioni di insegnamento, oltrechè tutto ciò che inerisce direttamente all’organizzazione delle stesse (ambienti scolastici, docenti, etc...). Occorre iniziare ad accennare al fatto che, almeno in un primo momento la Corte⁶² non ha fatto rientrare nella nozione anche la “pretesa a forme di assistenza dirette a facilitare il godimento del diritto all’istruzione” (come ad esempio libri di testo, mezzi di trasporto etc...).

Il secondo, invece, consiste in una pretesa a prestazioni statali o pubbliche dirette a garantire in misura più ampia possibile il diritto di determinati soggetti ad accedere, frequentare e concludere gli studi fino al grado prescelto. Da già risalente giurisprudenza è stato chiarito che non si tratta, in questo caso, di diritto garantito a tutti indiscriminatamente, né immediatamente fruibile⁶³. Le prestazioni sono assicurate sulla base di apposite previsioni normative e di determinati stanziamenti di bilancio.

1.2.3. Obbligatorietà e gratuità dell’istruzione: prima delineaione del significato del “diritto ad essere istruiti”

L’accennata questione relativa ai mezzi e alle “prestazioni collaterali d’ordine meramente materiale e strumentale”, come definite in due note sentenze gemelle nel 1967-68⁶⁴, ripropone il tema della visione più o meno ampia del

⁶¹ Sent. Corte Cost. n. 7/1967, in cui peraltro il significato viene individuato anche alla luce del I° Prot. della CEDU (vedi par. 1.1.2), nel senso che l’istruzione “non può essere rifiutata ad alcuno”.

⁶² Sent. Corte cost. nn. 7/1967 e 106/1968.

⁶³ Sent. Corte cost. nn. 125/1975, 151/1969 e 215/1987.

⁶⁴ Sent. Corte cost. nn. 7/1967 e 106/1968.

complessivo diritto sociale all'istruzione ed è potenzialmente in grado di estenderla. Tali prestazioni le possiamo agevolmente indicare con il lemma presente nella Costituzione (nella sua versione antecedente alla Riforma) "assistenza scolastica", ovvero attività "unite da un legame di accessorietà e di ausiliarietà a quelle essenziali"⁶⁵, dove quelle essenziali sono state individuate nell'istituzione delle scuole e nell'esonero da tasse e contributi.

I termini della questione sono stati posti dai ricorrenti stessi dall'angolo prospettico del rapporto tra obbligatorietà dell'istruzione e gratuità (art. 34, secondo comma): posto che vi è un obbligo a carico dei discenti e dei genitori (art. 30 Cost.), vien in soccorso la gratuità, affinché tale onere possa essere adempiuto. In buona sostanza, la Corte si chiede se la gratuità sia meramente accessoria all'obbligo ovvero se essa sia finalizzata, attraverso l'obbligo, alla predisposizione delle condizioni per lo sviluppo della personalità dei consociati in una certa fase della loro vita. Le due ipotesi sono, e non potrebbero che essere, molto diverse: se la gratuità è correlata all'obbligo basta assicurare l'insegnamento; se, invece, la gratuità è connessa al diritto ad essere istruiti allora essa copre tutto ciò che si renda necessario - in termini di prestazioni e di mezzi - per assicurare l'effettività del diritto⁶⁶.

Nella prima sentenza citata (n. 7/1967), la Corte, rigettando la questione di costituzionalità sollevata su alcune norme della legge istitutiva della scuola media unica, opta decisamente per l'interpretazione più restrittiva del contenuto del diritto all'istruzione (obbligatoria), circoscrivendo doppiamente la sua portata: configurandolo, cioè, per un verso come mero diritto all'accesso alla struttura organizzativa e, per altro verso, intestandolo unicamente ai «capaci e meritevoli». Il diritto all'istruzione, afferma la Corte, darebbe luogo ad una prestazione amministrativa che si concreta ed «esaurisce mediante la messa a disposizione degli ambienti scolastici, del corpo insegnante e di tutto ciò che direttamente inerisce a tali elementi organizzativi». Cade probabilmente in errore la Dottrina, pur autorevole⁶⁷, e cade in errore anche la Corte. La prima, nella misura in cui ritiene che la Corte individui, a contemperamento degli oneri che rimangono a carico della famiglia (che vengono "sentiti" con un peso diverso a seconda delle condizioni economiche), le provvidenze previste dall'art. 34 Cost. «atte ad agevolare con misure economiche i compiti delle famiglie, con particolare riguardo alle famiglie più bisognose di ausilio». La Corte ricostruisce diversamente il sistema: il diritto all'istruzione è vincolato "all'adempimento di corrispondenti doveri da parte dei genitori" (art. 30 Cost.) ai quali "rimane (...) un margine di attività (...) affinché il cennato dovere, ispirato soprattutto a

⁶⁵ Sent. cit. n. 7/1967.

⁶⁶ Tale nodo interpretativo è posto da A. POGGI, *Art. 34*, in BIFULCO, CELOTTO, OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, 2006, p. 699 e ss.

⁶⁷ Ibidem, p. 699 e ss.

inalienabili principi e imperativi morali, sia adempiuto, anche se in parte oneroso, dai genitori. Che, poi, si tratti di onerosità il cui peso economico possa essere soggettivamente sentito in misura variabile, è ovvio, ma a temperarne la conseguenza sono appunto previste dall'art. 31 della Costituzione le "provvidenze" atte ad agevolare con misure economiche i compiti della famiglia, con particolare riguardo alle famiglie più bisognose di ausilio". Il fondamento, dunque, viene individuato nell'art. 31 della Costituzione. Forse, intercorsi decenni, si può ammettere che quelle provvidenze, delineate ancora in maniera molto embrionale all'epoca di emanazione della sentenza⁶⁸, costituivano, invece, quel complesso di interventi "di assistenza scolastica" che oggi il legislatore fa pacificamente rientrare nel "diritto allo studio", in attuazione dell'art. 34 della Costituzione.

A distanza di un anno la Corte, con la sentenza n. 106/1968, conferma l'indirizzo assunto nella sentenza precedente e ribadisce che "la connessione tra l'obbligatorietà e la gratuità dell'istruzione va intesa con razionale valutazione dei due termini del binomio, che esclude ogni subordinazione del principio di obbligatorietà ad un concetto soverchiamente estensivo della gratuità, ferma restando l'esigenza (...) che siano resi effettivi quegli strumenti (...) atti ad agevolare in ogni direzione l'adempimento dell'obbligo scolastico". Questa giurisprudenza viene confermata con la sentenza n. 125/1975, in cui la Corte afferma che i principi della scuola aperta a tutti (e della gratuità della scuola dell'obbligo) "debbono essere adempiuti nel quadro degli obblighi dello Stato secondo una complessa disciplina legislativa e nell'osservanza dei limiti del bilancio".

Infine, nella sentenza n. 173/1983, nonostante si affermi che l'art. 34 "ravvisa nell'istruzione l'intero patrimonio della collettività sociale", continua a ritenere che l'affermazione secondo cui la scuola è aperta a tutti comporta la conseguenza che "nessun tipo e ordine di studi, e delle connesse attività didattiche, può essere precluso ai cittadini dell'uno e dell'altro sesso".

1.2.4. Verso l'ampliamento del diritto all'istruzione

Chiarita l'importanza dell'alternativa tra l'intendere la gratuità quale predisposizione della struttura amministrativa necessaria e sufficiente all'espletamento dell'obbligo (aule, insegnanti, locali attrezzati, etc...), ovvero concepirla quale complesso di mezzi e servizi finalizzati al raggiungimento dello scopo ultimo della norma, occorre aggiungere che la conclusione cui giunge la

⁶⁸ Seppur incidentalmente, la Corte si richiama al fatto che gli interventi oggetto di censura, oltre che essere rivolti ai soli studenti delle elementari, non fossero nemmeno strutturali: "(...) poiché, per quanto riguarda l'accollo allo Stato delle spese dei libri, si tratterebbe di una disposizione limitata al solo triennio 1962-1965, che *non farebbe parte organica del sistema* come applicazione del precetto costituzionale di gratuità dell'istruzione" (corsivo mio).

Corte è stata criticata dalla quasi totalità della dottrina⁶⁹. Essa appare fondata sull'inattuale concezione che pone la gratuità in funzione di incentivazione dell'adempimento dell'obbligo e non già come strumento operativo dei principi di eguaglianza sostanziale e di inderogabilità dei doveri di solidarietà (art. 2 Cost.). Quest'ultima prospettiva porta inevitabilmente la gratuità in rapporto non più esclusivamente all'insegnamento, ma al costo complessivo all'insegnamento⁷⁰. A ciò si aggiunge il rilievo, forse non scontato, che è sufficiente confrontare la disposizione sulla gratuità con quella di cui al terzo comma dell'articolo in esame: non si vede assolutamente la ragione per cui l'istruzione inferiore dovrebbe essere offerta in una condizione peggiore di quella superiore, che non è obbligatoria.

Complessivamente, si ravvisa nell'iter della Corte un cammino verso un ampliamento del concetto di diritto all'istruzione, volto a ricomprendere ed arricchirne sempre di più il contenuto, riconoscendone man mano i vari "tasselli" che lo costituiscono; dal riconoscimento per i meno abbienti, di passo in passo l'area del diritto viene ampliata, ad esempio, nei confronti di stranieri e disabili⁷¹.

Può esser considerata già un primo passo la sopra esaminata sentenza del 1967, il cui abbrivio è una chiara posizione circa la qualificazione del diritto *de qua*. La Corte esordisce con un esplicito disconoscimento della funzione meramente programmatica dell'art. 34, secondo comma⁷², non ritenendo esatta l'individuazione della natura della norma quale disposizione prettamente indicativa di una tendenza verso un futuro da realizzare, se ed in quanto possibile: "bensì trae dalla chiara, incisiva formulazione della norma la conseguenza della sua precettività, nel senso dell'affermazione di un principio immanente che, pur necessitando di essere poi articolato in norme di attuazione, di queste vincola - a priori - il contenuto".

A un decennio dalle note pronunce esaminate, la Corte prosegue sulla strada tracciata delineando il contenuto di questo diritto sociale, riconoscendo il ruolo della scuola quale formazione sociale di centrale importanza per il pieno sviluppo della persona. Infatti, nella sentenza n. 215 dell'8 giugno 1987, per la prima volta, interpreta le prescrizioni contenute nell'art. 34 ponendole in rapporto con l'art. 2 e con il principio di eguaglianza. Riconoscendo, in via generale, l'istruzione come diritto di tutti i cittadini, sottolinea che "l'art. 34, 1° co. Cost.

⁶⁹ In part. U. POTOTSCHINIG, *Istruzione (diritto alla)*, in *Enc. del dir.*, p. 99 e ss.

⁷⁰ A MURA, *Art. 33 e 34*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della costituzione*, Bologna-Roma, 1976, p. 210 e ss.

⁷¹ Si consideri, a conferma di ciò, una delle ultime sentenze in materia che si riferisce agli studenti disabili (n. 80/2010), di cui si dirà al par. 1.3.6.

⁷² Testualmente, nell'*incipit* del Considerato in Diritto della sentenza, avverso il carattere meramente programmatico afferma: "per cui, anche ad accedere ad un concetto estensivo della gratuità, l'attuazione ne sarebbe rimandata ad un futuro e graduale sviluppo, del tutto condizionato al verificarsi di eventi, specie economici, che lo consentano."

pone un principio nel quale la basilare garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo «nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità» apprestata dall'art. 2 Cost. trova espressione in riferimento a quella formazione sociale che è la comunità scolastica. L'art. 2 poi, si raccorda e si integra con l'altra norma, pure fondamentale, di cui all'art. 3, secondo comma, che richiede il superamento delle sperequazioni di situazioni sia economiche che sociali suscettibili di ostacolare il pieno sviluppo delle persone dei cittadini. Inoltre, ricolloca gli interventi di “assistenza scolastica” nell'alveo del diritto allo studio, affermando che “le successive disposizioni dell'art. 34 valgono pertanto a garantire il diritto all'istruzione, malgrado ogni possibile ostacolo che di fatto impedisca il pieno sviluppo della persona”.

Continua poi sottolineando come “in tali disposizioni, l'accento è essenzialmente posto sugli ostacoli di ordine economico, giacché il Costituente era ben consapevole che è principalmente in queste che trova radice la disuguaglianza delle posizioni di partenza e che era perciò indispensabile dettare al riguardo espresse prescrizioni idonee a garantire l'effettività del principio di cui al primo comma. Ciò però non significa che l'applicazione di questo possa incontrare limiti in ostacoli di altro ordine, la cui rimozione è postulata in via generale come compito della Repubblica nelle disposizioni di cui agli artt. 2 e 3, secondo comma: sostenere ciò significherebbe sottacere il fatto evidente che l'inserimento nella scuola e l'acquisizione di una compiuta istruzione sono strumento fondamentale per quel «pieno sviluppo della persona umana» che tali disposizioni additano come meta da raggiungere”.

Il rilievo di questa pronuncia è correlato al fatto che interviene a far prevalere il diritto all'istruzione in una situazione slegata dall'obbligo scolastico, conferendo in tal modo alla norma secondo la quale «*la scuola è aperta a tutti*» quel valore fondante l'ordinamento dello stato sociale cui da tempo la migliore dottrina si appella⁷³. In realtà, come del resto vale per tutti i diritti sociali, la giurisprudenza costituzionale, al di là di qualche «coraggiosa» affermazione, torna poi inevitabilmente sulla linea del bilanciamento tra l'affermazione di quei diritti e le esigenze del bilancio. Così nella sentenza n. 208/1996 si torna alle affermazioni consuete secondo cui: “fin dalle più remote pronunce (...) questa Corte ha ritenuto che gli obblighi posti dall'art. 34 Cost. e intesi a garantire il diritto dei capaci e meritevoli di raggiungere i gradi più alti degli studi debbono essere adempiuti nell'osservanza dei limiti del bilancio dello Stato”.

⁷³ Questo passaggio è rilevato da A. POGGI, *Art. 34*, in BIFULCO, CELOTTO, OLIVETTI, (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, 2006, p. 699 e ss.

1.2.5. Diritto sociale, ma *quale*?

Viene comunemente sottolineato come la Costituzione repubblicana preveda un catalogo di diritti sociali che presenta un'ampiezza ed una completezza che non ha riscontro nelle altre esperienze costituzionali coeve. D'altra parte, riguardo ai diritti sociali le diffidenze dottrinali che tengono distinti i diritti sociali dai diritti di libertà affermatasi già nella tradizione liberale si ancorano al fatto che la garanzia dei primi, diversamente dai secondi, necessiterebbe del positivo intervento dei poteri pubblici⁷⁴.

Una volta garantiti, soltanto i diritti di libertà sono, “per definizione, *self-executing*”. Tuttavia ciò sarebbe dovuto non già al diverso valore o alla diversa garanzia apprestata a questi diritti dalla Costituzione, “ma alla particolare struttura giuridica da essi posseduta e dal loro svolgimento”⁷⁵. Si rinvencono nel catalogo anche alcuni diritti sociali “di libertà” (cd. incondizionati), diritti caratterizzati da immediata applicazione⁷⁶, quali, in particolare, la libertà di scelta di una professione, il diritto di sciopero, alcuni diritti di famiglia e, nell'ambito che qui interessa, la libertà di istituire e gestire scuole, la libertà di insegnamento, la libertà di scegliere la scuola cui iscrivere i propri figli (quest'ultima appare non condizionata solamente *prima facie*, poiché è necessario che sia garantita la prima libertà detta e che la famiglia disponga di sufficienti mezzi economici).

Per gli altri diritti sociali (c.d. condizionati) l'intervento dei pubblici poteri è presupposto, giacché solo quando sono state poste in essere le condizioni di fatto necessarie per il loro godimento, questi danno luogo a pretese giuridicamente azionabili⁷⁷. Peraltro, tale intervento appare la modalità privilegiata, anche se non unica, per il loro soddisfacimento, dato che è quest'ultimo, comunque conseguito, che deve essere senz'altro assicurato⁷⁸. Il presupposto di fatto necessario per il diritto all'istruzione obbligatoria, si rinviene agilmente nell'esistenza di sufficienti strutture scolastiche, mentre per l'istruzione superiore sarà ulteriormente necessario l'intervento del legislatore che definisca un sistema di provvidenze per fruire il diritto e siano determinati gli stanziamenti di bilancio. Infine, è senz'altro condivisibile il rilievo secondo il quale la mancanza dell'intervento del presupposto di fatto incide non sull'esistenza del diritto stabilita dalla

⁷⁴ P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Giappichelli Editore, Torino, 2005, p. 402.

⁷⁵ A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in Enc. giur., vol. IX, Roma, Treccani, 1989, p. 13. Di diverso avviso, M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in Studi in onore di M. Mazziotti di Celso, I, Cedam, Padova, 1995.

⁷⁶ Per questa definizione, A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in Enc. giur., vol. IX, Roma, Treccani, 1989, p. 13 e ss.

⁷⁷ P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Giappichelli Editore, Torino, 2005, p. 402.

⁷⁸ G. AZZARITI, *Ipotesi sui diritti sociali*, in *Nuvole*, 1993, n. 5.

Costituzione e non revocabile dal legislatore ordinario, ma sulle modalità di garanzia delle stesso.

Come è possibile coniugare tutti gli aspetti enunciati relativi al diritto all'istruzione e che lo fanno intendere come *mix* di diritti di "libertà da", di diritti in senso proprio, di mere aspettative e di doveri? Essi sono tutti connessi all'istruzione, come è possibile coniugarli sotto l'etichetta di un (solo) "diritto sociale"?

Può essere utile fare un passo indietro, e tornare alla considerazione che i Costituenti hanno avuto nei confronti dei diritti sociali all'origine della loro configurazione. Illuminante, infatti, è l'apprezzamento di una ulteriore singolarità rispetto ai "nostri" diritti sociali da altri effettuato⁷⁹.

La nostra Costituzione, infatti, "presuppone chiaramente una giustificazione complessiva dei diritti sociali", che non si limita al (solo) rapporto fondamentale con la garanzia dei diritti della persona umana e con il fine della rimozione degli ostacoli all'eguaglianza che è stato sopra ricordato, "ma li qualifica ulteriormente attraverso la definizione degli ambiti di vita sociale o comunitaria necessari per il libero sviluppo della persona umana come formazioni originarie e, come tali, strutturalmente indipendenti ed essenzialmente intangibili da parte dello Stato". Più precisamente, tale dottrina afferma che riconoscere i "diritti della famiglia come società naturale", individuare nel lavoro la "base" di valore della democrazia italiana, il ruolo riconosciuto alle confessioni religiose e agli enti da questi costituiti, (e a questi potremmo aggiungere il diritto di istituire scuole, la dichiarazione che "la scuola è aperta a tutti", la libertà nell'insegnamento e dell'insegnamento), sono affermazioni che possono trovare un senso compiuto soltanto dove interpretate come norme dirette a riconoscere il valore originario e costitutivo dei relativi ambiti di vita sociale o comunitaria (e perciò "inviolabile") rispetto al libero sviluppo della persona umana, sull'evidente presupposto "che solo nella vita sociale l'esperienza singolare si fa persona"⁸⁰. In ciò viene ravvisata la proposta concreta⁸¹ di riarticolazione della struttura costituzionale, in virtù della quale, accanto ai diritti individuali e ai poteri dello Stato, dovevano riconoscersi i diritti delle formazioni sociali necessarie per la formazione ed il

⁷⁹ Il riferimento è nuovamente a A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, vol. IX, Roma, Treccani, 1989, p. 13 e ss.

⁸⁰ U. RESCIGNO, *Costituzione italiana e Stato borghese*, Roma, 1973, p. 32.

⁸¹ Di cui fu portatrice la forza politica cattolica-popolare, rispetto a posizioni diverse, come quella dell'area social-comunista (per i quali i diritti sociali erano essenzialmente "promesse di cambiamento sociale"), o di un Calamandrei (che invece ne sottolineava le potenzialità garantiste, come limiti nei confronti del solo legislatore, al pari delle libertà civili e politiche), secondo quanto rilevato da G. VASSALLI, *Presentazione del quaderno n. 4 del Circolo Rosselli su "Pietro Calamandrei e la Costituzione dell'Italia repubblicana"*, Roma, 1988.

libero sviluppo della persona umana (famiglia, lavoro, Chiesa, scuola, o “comunità scolastica”, secondo una nota espressione⁸²).

L’idea, dunque, è che anche i diritti delle c.d. società intermedie e di gruppi minori dovevano essere considerati “inalienabili”, come quelli dell’individuo, a testimonianza dell’originarietà e della pari dignità delle formazioni sociali e dei diritti posti a base della loro esistenza. La stessa dottrina indica il punto di partenza per la Costituzione: non già lo Stato, ma i luoghi e i legami sociali – come la famiglia, la scuola, il lavoro, l’ambiente di vita personale e collettiva – nei quali e mediante i quali il singolo individui si fa persona e si esprime come persona. I diritti sociali costituiscono la trama di valore di tali relazioni esistenziali che è superiore allo Stato e ne vincola le funzioni, ponendosi, così, come fondamento di diritti costituzionali, inviolabili nel loro contenuto essenziale, nei quali consiste, insieme alle libertà civili e ai diritti fondamentali del singolo, la «costituzione (pluralistica) della società»⁸³.

A conferma di quanto detto, la nostra Costituzione contiene nel suo stesso testo una classificazione dei diritti sociali sotto il profilo tematico, che, in armonia con il significato assegnato a tali diritti, li ordina in dipendenza della loro inerenza alle particolari formazioni sociali cui si riferiscono (lavoro, famiglia, scuola, ambiente...).

Svolgendo questa linea di pensiero circa i diritti sociali per quanto attiene al diritto all’istruzione, ben si coglie l’importanza *dei diritti e delle libertà* che sono ad esse connesse. Se è corretto assegnare ai diritti sociali configurati dalla Costituente tale respiro, allora probabilmente ci si potrebbe chiedere, anziché cosa intendessero i redattori per “diritto all’istruzione”, *quale istruzione* volessero che venisse garantita. Quale tipo di istruzione, come dovesse essere intesa la scuola e l’ambiente scolastico, in quale modo dovessero essere impartiti gli insegnamenti, quali potessero essere le finalità dell’istruzione, a chi dovesse essere rivolta e se essa dovesse essere fornita solo dallo Stato. Queste sono domande la cui risposta è contenuta chiaramente in Costituzione, la quale disegna con linee molto chiare *quale istruzione* debba essere garantita, come si delinea questa “formazione sociale” entro cui si svolge la personalità dei singoli (accanto alle altre, ed *in primis* la famiglia). Qual è questa risposta? Un’istruzione caratterizzata dal pluralismo e dalla libertà degli insegnamenti, dal pluralismo scolastico, che *deve* essere fruita da tutti (e per questo gratuita) fino ad un certo livello di base, e che *può* essere fruita fino ai gradi più alti da chi è capace e meritevole.

Tale risposta si rinviene in più disposizioni che sono già state in larga parte esaminate, ma che possono essere agilmente ripercorse secondo la logica appena proposta.

⁸² Per il significato del primo comma, art. 34, Cost. come diritto a partecipare alla “comunità scolastica”, v. V. ATRIPALDI, *Il diritto allo studio*, Napoli, 1974, p. 30.

⁸³ A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, vol. IX, Roma, Treccani, 1989, p. 14.

La prima tutela (art. 30) viene rivolta nell'ambito di quel luogo sociale primario che è la famiglia, cui è affidata la formazione totale dei minori, l'educazione, in cui è ricompresa (quale *minus*) l'istruzione: "È dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli", significherebbe affermare dunque che il primo luogo di formazione è la famiglia, il processo scolastico non può svolgersi in contrasto con quello più generale dato nell'ambito familiare, nel rispetto dei valori e delle credenze fondamentali emergenti nel processo di sviluppo avviato nella propria famiglia; diversamente non avrebbe senso garantire il diritto di enti e privati di istituire scuole se non fosse possibile scegliere liberamente dove iscrivere i propri figli. Successivamente (art. 33) viene considerato il versante strutturale (scuola pubblica, privata e paritaria) ed il versante funzionale (l'insegnamento) delle attività preposte all'istruzione e solo infine (art. 34) il versante degli utenti⁸⁴ (i discendenti ed indirettamente le loro famiglie). Vengono qui posti due elementi fondamentali volti alla delineazione di *quale* istruzione: il principio della libertà di accesso al sistema scolastico (accessibilità rafforzata dalla obbligatorietà/gratuità, per almeno otto anni) e della necessità dell'intervento dello Stato a garanzia del diritto allo studio (inteso come diritto a raggiungere i gradi più alti degli studi, per i capaci e meritevoli, ma privi dei mezzi economici necessari).

Si delinea, in questo modo, non già un astratto diritto a qualcosa di non meglio specificato, ma il diritto a ricevere un'istruzione determinata, i cui caratteri sono specificati dalla Costituzione, facendo così prepotentemente ingresso nella nozione di "diritto alla istruzione", *costituendola*.

In questa prospettiva, si dischiude l'evidente funzionalizzazione di quel *mix* di libertà, diritti, aspettative e doveri che sono tutte racchiuse entro il diritto *de qua*.

Ad esempio, permettere che enti e privati possano istituire scuole, non significa solo tutelare il diritto dei singoli alla libera iniziativa economica, ma significa garantire la possibilità del pluralismo scolastico; tale libertà⁸⁵ è funzionale a garantire che il tipo di istruzione che viene impartita agli studenti possa essere scelto dai genitori. Garantire la libertà di insegnamento, la "libertà della scienza e dell'arte" significa garantire il pluralismo degli insegnamenti, e non solo garantire l'inviolabilità di un diritto dei singoli docenti rispetto all'introduzione di meccanismi di selezione per l'accesso al sistema scolastico (che si ispirino a criteri di natura politica o ideologica) e di fronte ad indebite pressioni derivanti dall'autorità scolastica, nel corso della funzione docente⁸⁶. Tale diritto è

⁸⁴ Individua tale struttura P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Giappichelli Editore, Torino, 2005, p. 442 e ss.

⁸⁵ La libertà di scelta della scuola è stata riconosciuta come un diritto costituzionale dalla sent. Corte cost. n. 36/1982.

⁸⁶ Sulla libertà di insegnamento e sul suo significato, la dottrina è vasta. V. ad es., A. PIZZORUSSO, *La libertà di insegnamento*, in P. BARILE (a cura di), *La pubblica sicurezza. Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Neri Pozza ed., Vicenza, 1967; U. POTOTOSCHNIG, *Insegnamento, istruzione, scuola*, in *Giur. Cost.* 1961, R. LUCIFREDI, *I*

evidentemente funzionale; lo svolgimento dev'essere finalizzato all'interesse sociale dell'istruzione, concepito sulla base dei principi democratici propri di un ordinamento pluralistico e democratico. La funzionalizzazione è vieppiù evidente laddove la nozione della libertà di insegnamento venga riferita, come appare opportuno onde evitare sovrapposizioni con l'art. 21 Cost.⁸⁷, all'attività professionale esercitata in ambito scolastico, piuttosto che riferita ad ogni attività di trasmissione di conoscenza anche al di fuori della scuola. L'insegnamento, infatti, pur se prestato all'interno di strutture private, è un servizio pubblico erogato nell'interesse generale della società, che la Costituzione, per orientarlo ai valori supremi del pluralismo, coniuga con la libertà di insegnamento.

Tornano in coerenza pertanto le limitazioni che possono essere poste alla libertà di insegnamento nell'ambito dei cd. istituti di tendenza, cui è riconosciuto il potere di scegliere i docenti sulla base della conformità all'indirizzo ideologico o religioso. La funzionalizzazione della libertà di insegnamento all'istituzione "scuola", è infatti dimostrata dalla diversa ampiezza accordata alla suddetta libertà in dipendenza del tipo di scuola in cui è inserita, come risale giurisprudenza ha da tempo chiarito (Corte cost. n. 195/1972). Questa compressione della libertà di insegnamento sarebbe inconcepibile se l'istruzione non fosse *innanzitutto* e prima di tutto un diritto-dovere dei genitori, cui viene garantita la libertà di scelta della scuola, libertà che sarebbe vanificata se non fosse possibile per l'istituto scelto garantire la coerenza con l'indirizzo educativo che avevano assicurato alla famiglia.

Insomma, l'interprete ha di fronte una molteplicità di diritti e libertà che convivono e vanno fatti convivere bilanciandoli, ma un ordine di massima pare essere chiaramente indicato dalla Costituzione.

1.3. Il diritto all'istruzione quale diritto "composito" o "a più componenti"

Chiarita nei paragrafi che precedono la nozione complessa di diritto all'istruzione che in questa sede si accoglie, in cui tutti gli elementi riscontrabili nel testo della Costituzione entrano a farne parte - sia considerando il versante attivo della scuola (funzione, struttura, corpo docente), sia quello passivo (discenti e famiglie) – rimangono alcuni aspetti su cui è utile soffermarsi.

Occorre innanzitutto riepilogare gli elementi di cui si compone il diritto all'istruzione. Alcuni di questi sono già stati esaminati (quali ad esempio pluralismo, accessibilità, gratuità ed obbligatorietà) ma una visione di insieme

principi costituzionali dell'ordinamento scolastico italiano, Riv. Giur. della scuola, 1964, p. 15 e ss.; P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Giappichelli Editore, Torino, 2005, p. 365.

⁸⁷ U. POTOTOSCHNIG, *Insegnamento, istruzione, scuola*, in *Giur. Cost.* 1961. Contra, V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Riv. Trim.dir. pubbl.*, 1956.

concorre a chiarire come non sia possibile parlare di diritto all'istruzione *tout court*, come blocco monolitico. Per comprenderne il significato occorre tener in considerazione tutti gli elementi di cui si compone, che non integrano la nozione, ma la costituiscono.

Più precisamente, l'istruzione oggetto di tutela costituzionale può dirsi soddisfatta ed effettiva solo nella misura in cui sussistono più condizioni:

- 1) accessibilità garantita nella più ampia misura possibile. “La scuola è aperta *a tutti*”, pena vanificarne il contenuto essenziale, impone che diritto sia riconosciuto anche agli stranieri, ai non abbienti e ai disabili;
- 2) obbligatorietà e gratuità, per almeno otto anni;
- 3) garanzia di pluralismo, che deve essere inteso quale pluralismo dell'insegnamento e pluralismo scolastico;
- 4) Riconoscimento del primario ruolo educativo e formativo della famiglia e conseguente rispetto delle convinzioni filosofiche e morali dei genitori nell'istruzione impartita ai figli;
- 5) adeguatezza del sistema formativo rispetto alle inclinazioni ed alle capacità di tutti: non solo accessibilità rispetto ai gradi più elevati di istruzione per i capaci e meritevoli che siano privi di mezzi, ma anche garanzia dell'esistenza di un sistema formativo in cui venga riconosciuta pari dignità all'istruzione impartita nell'ambito della formazione professionale.

Ciò detto, rispetto a tali disposizioni di principio, sono poste alcune riserve di legge volte alla specificazione e attuazione di quanto stabilito, le quali concorrono a definirne i contenuti (quali, ad esempio, le previsioni relative alle norme generali sull'istruzione⁸⁸, ai diritti e agli obblighi delle scuole che chiedono la parità⁸⁹, ai limiti entro cui si esplica l'autonomia scolastica ed universitaria⁹⁰, alla necessità di provvedere all'assolvimento del compito della famiglia rispetto all'obbligo di istruzione, nei casi di incapacità di questi ultimi⁹¹).

Nei seguenti paragrafi sono contenute alcune note, senza pretesa di completezza, utili a dettagliare ulteriormente le specifiche componenti del diritto in questione, al fine di saggiarne la complessità.

⁸⁸ Art. 33, c. 2.

⁸⁹ Art. 33, c. 4.

⁹⁰ Art. 33, c. 6.

⁹¹ Art. 30, c. 2.

1.3.1. La vecchia “scuola dell’obbligo” e la nuova “istruzione primaria e secondaria”. Dall’obbligo di istruzione al diritto-dovere di istruzione e formazione.

Per quanto riguarda il “versante attivo del diritto all’istruzione”⁹², sono state sin qui evidenziate le linee generali, minime - per così dire - dell’istruzione che deve essere garantita: una “scuola aperta a tutti”, cui è correlata la necessaria istituzione di scuole statali per tutti gli ordini e gradi e l’obbligo di frequentarle (gratuitamente) per almeno otto anni. La Costituzione ha affidato alle “norme generali sull’istruzione” il compito di strutturare nelle sue linee portanti tale sistema sulla base di queste scarse indicazioni.

Occorre dunque trarre le linee portanti del sistema scolastico in cui può essere fruito il diritto all’istruzione, secondo questa accezione composita che è stata messa in evidenza.

In primo luogo, sulla scorta della previsione secondo cui l’istruzione inferiore è “impartita per *almeno* otto anni”, la legge è intervenuta più volte per fissare l’età cui è riferito l’obbligo scolastico (ovviamente al di sopra degli otto anni, limite al disotto del quale non è possibile porre la soglia dell’obbligatorietà). Ad oggi risulta fissato in dieci anni, e dunque l’obbligo è prescritto fino al compimento dei sedici anni⁹³, salvo una recente (e controversa) eccezione nel caso di specifici percorsi di apprendistato cui è possibile accedere dai 15 anni⁹⁴.

In secondo luogo, emerge con chiarezza dalla legislazione che si è realizzata un’evoluzione dello stesso concetto di *obbligo scolastico per almeno otto anni*, che risulta oggi tramutato in *diritto-dovere di istruzione e formazione fino a 18 anni*.

Inoltre, vi è un’estensione della gamma di percorsi entro cui tale diritto-dovere si può realizzare oltre all’esplicito riconoscimento che essi fanno parte del sistema complessivo di istruzione; dunque, con riferimento alla istruzione-formazione professionale, anche dei relativi istituti che quindi realizzano percorsi di istruzione nel senso pieno del termine. Con il riconoscimento della pari dignità dei percorsi

⁹² Per utilizzare nuovamente un’espressione di A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, vol. IX, Roma, Treccani, 1989.

⁹³ Come stabilito dall’articolo 1, comma 622, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

⁹⁴ Con la legge n. 183 del 4 novembre 2010 (cd. Collegato lavoro), il legislatore ha stabilito che “l’obbligo di istruzione di cui all’articolo 1, comma 622, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, *si assolve anche nei percorsi di apprendistato per l’espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione*”, secondo le modalità di accesso già stabilite dall’art. 48, d.lgs. n. 276/2003. Tale ultima disposizione indica, come età minima per accedere al contratto di apprendistato qualificante, il compimento del quindicesimo anno. Tale previsione viene successivamente ribadita dal recentissimo Testo unico dell’apprendistato (art. 3, c. 1, D.lgs. del 14 settembre 2011, n. 167) che ribadisce l’accessibilità a 15 anni per questi percorsi, che sono dunque idonei all’assolvimento dell’obbligo di istruzione: “Possono essere assunti con contratto di apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale, in tutti i settori di attività, anche per l’assolvimento dell’obbligo di istruzione, i soggetti che abbiano compiuto quindici anni e fino al compimento del venticinquesimo anno di età”.

di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP), e la possibilità di adempiere l'obbligo scolastico in tali percorsi, anche la nozione stessa di diritto all'istruzione viene ad espandersi, ricomprendendo e garantendo dunque un'istruzione che vorrebbe rispondere alle esigenze di coloro che non vogliono proseguire gli studi presso un liceo (il primo biennio risultava coincidente con gli ultimi due anni di obbligo scolastico), bensì proseguire gli studi attraverso un percorso professionalizzante.

Tale risultato è stato raggiunto con un susseguirsi di leggi. Si è registrato innanzitutto l'elevamento dell'obbligo di istruzione da otto a dieci anni⁹⁵ (nove, in via transitoria) con la legge 9/1999 - ora abrogata - la quale contestualmente preannunciava un "generale riordino del sistema scolastico e formativo", in cui sarebbe dovuto introdurre "l'obbligo di istruzione e formazione fino al diciottesimo anno di età".

Successivamente, abbandonato il riferimento all'obbligo di istruzione, la legge n. 144/1999 istituisce progressivamente, a decorrere dall'anno 1999-2000, "l'obbligo di frequenza di attività formative fino al compimento del diciottesimo anno di età"⁹⁶. Tale obbligo, prevede possa essere assolto: (a) nel sistema di istruzione scolastica; (b) nel sistema della formazione professionale di competenza regionale e (c) nell'esercizio dell'apprendistato.

È successivamente intervenuta la legge 53/2003 (per cui la disamina si rimanda all'analisi del quadro normativo attuale, par. 2.3) la quale, oltre a delineare una completa riorganizzazione del sistema (modificando il meccanismo dei cicli che era stato configurato con l. 30/2000), ha previsto l'emanazione di susseguenti decreti delegati, tra i quali rientra il d.lgs. n. 76/2005 che contiene la definizione delle norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione. Tale

⁹⁵ Art. 1, comma 1 della (ora abrogata) legge 20 gennaio 1999, n. 9 (Disposizioni urgenti per l'elevamento dell'obbligo di istruzione): "A decorrere dall'anno scolastico 1999/2000 l'obbligo di istruzione è elevato da otto a dieci anni. L'istruzione obbligatoria è gratuita. In sede di prima applicazione, fino all'approvazione di un generale riordino del sistema scolastico e formativo, l'obbligo di istruzione ha durata novennale. Mediante programmazione da definire nel quadro del suddetto riordino, sarà introdotto l'obbligo di istruzione e formazione fino al diciottesimo anno di età, a conclusione del quale tutti i giovani possano acquisire un diploma di scuola secondaria superiore o una qualifica professionale".

⁹⁶ Art. 68, commi 1 e 2, legge 17 maggio 1999, n. 144 (Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali): "Al fine di potenziare la crescita culturale e professionale dei giovani, ferme restando le disposizioni vigenti per quanto riguarda l'adempimento e l'assolvimento dell'obbligo dell'istruzione, è progressivamente istituito, a decorrere dall'anno 1999/2000, l'obbligo di frequenza di attività formative fino al compimento del diciottesimo anno di età. Tale obbligo può essere assolto in percorsi anche integrati di istruzione e formazione: a) nel sistema di istruzione scolastica; b) nel sistema della formazione professionale di competenza regionale c) nell'esercizio dell'apprendistato. 2. L'obbligo di cui al comma 1 si intende comunque assolto con il conseguimento di un diploma di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale. Le competenze certificate in esito a qualsiasi segmento della formazione scolastica, professionale e dell'apprendistato costituiscono crediti per il passaggio da un sistema all'altro.

provvedimento riformula la precedente disposizione in termini di diritto-dovere all'istruzione e alla formazione: "L'obbligo scolastico di cui all'articolo 34 della Costituzione, nonché l'obbligo formativo, introdotto dall'articolo 68 della legge 17 maggio 1999, n. 144, e successive modificazioni, sono ridefiniti ed ampliati, secondo quanto previsto dal presente articolo, come diritto all'istruzione e formazione e correlativo dovere" (art. 1, comma 2).

In quest'ottica, la Repubblica assicura il diritto all'istruzione per almeno dodici anni o comunque fino al conseguimento di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno d'età; per il medesimo periodo permane anche il correlato dovere di istruzione e di formazione. L'attuazione del diritto-dovere è affidata alle scuole del primo e secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, cioè alle istituzioni scolastiche e alle istituzioni formative di competenza regionale, nonché per mezzo dell'apprendistato professionale⁹⁷.

1.3.2. Il segmento dell'Istruzione e Formazione Professionale (IeFP)

Come in parte detto, per il settore dell'IeFP occorre sempre prender le mosse dall'ambito comunitario, poiché l'importanza del suo ruolo in materia ha inciso anche sulla nozione stessa dell'istruzione professionale cui oggi ci riferiamo. Con riferimento ad essa, a partire dalla nota sentenza *Gravier* si è formata una giurisprudenza della Corte di Giustizia europea secondo la quale per insegnamento professionale deve intendersi come "qualsiasi forma di insegnamento che prepari ad una determinata professione, un determinato mestiere o a una determinata attività, ovvero conferisca la particolare idoneità ad esercitare tale professione, mestiere o attività (...) qualunque sia l'età ed il livello di preparazione di alunni o degli studenti, e anche se il programma d'insegnamento comprende una parte di educazione generale"⁹⁸. Vi possono rientrare, quindi, anche gli studi universitari che preparino ad un titolo per una professione, per un mestiere o un posto specifico⁹⁹. Si ravvisa nella prospettazione della Corte una evidente coincidenza tra la nozione di formazione professionale e quella di formazione scolastica¹⁰⁰, sia pure "come forma ben determinata d'istruzione, distinta da quella che tende alla (...) formazione complessiva della personalità". Di talchè, dal lato della tutela, il diritto di accesso alla formazione si sostanzia, ad esempio, nel non pretendere il pagamento di tasse di iscrizione o di

⁹⁷ Come sottolinea P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Giappichelli Editore, Torino, 2005, p. 445.

⁹⁸ C.d.G., 13 febbraio 1985, 293/83, *Gravier*, in *Racc.* 1985, p. 593 e ss.

⁹⁹ Come è stato statuito nella sent. C.d.G. 2 febbraio 1988, 24/86, *Blaizot*, in *Racc.* 1988, p. 379 e ss., che nello specifico si riferiva all'insegnamento di medicina veterinaria.

¹⁰⁰ Cfr. S.FARO, C. MARAVIGLIA, *Formazione professionale*, in M.P. CHITI, G. GRECO, (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 1997, p. 735.

una tassa scolastica, anche se gli studenti siano cittadini di altri Paesi membri (laddove ciò non sia richiesto ai cittadini)¹⁰¹.

Ad ogni modo, la circostanza che nella nostra Costituzione il diritto all'*istruzione* professionale sia sancito in articolo separato (art. 35 Cost.) dal diritto all'istruzione, oltrechè inserito in un diverso Titolo (Titolo III, relativo ai rapporti economici), non deve indurre a concludere per un disvalore, è indice di un maggior collegamento tra l'istruzione professionale e la materia del lavoro¹⁰². Tale distinzione deve ritenersi superata anche in Italia in quanto si è riconosciuto che la formazione professionale non è più finalizzata solamente all'acquisizione di nozioni pratiche per lo svolgimento dell'attività lavorativa¹⁰³. Il rilievo, formulato tempo addietro, è tanto più vero oggi, a seguito delle riforme intervenute che espressamente riconoscono la possibilità di adempiere l'obbligo scolastico anche nei percorsi di istruzione e formazione professionale. E che tale direzione stia stata imboccata definitivamente anche dal nostro ordinamento, viene confermato anche dalla recentissima legge di riforma dell'apprendistato (d.lgs. 167 del 14 settembre 2011), che espressamente riconduce una delle tipologie di apprendistato all'adempimento dell'obbligo scolastico¹⁰⁴, riproponendo una scelta opera già nella riforma Biagi del 2003¹⁰⁵ (che però riferiva l'apprendistato all'espletamento del diritto-dovere di istruzione).

1.3.3. Il sostegno alla libertà di scelta

Individuato il pluralismo scolastico tra i caratteri che il Costituente prefigura debbono essere posseduti dall'istruzione che deve essere garantita, occorre chiarire che sul punto convergono tre ordini di problemi da distinguere nettamente. Il primo attiene alla libertà di istituire scuole non statali e alla convivenza (se non auspicata, quantomeno permessa) di un sistema statale scolastico con un sistema pubblico non statale (scuole che ottengono la parità) ed un sistema privato; un secondo ordine di problemi attiene alla correlata libertà di scelta della scuola (ovvero se essa sia o meno riconosciuta dalla Carta

¹⁰¹ Sul punto, G. ARRIGO, *Il diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 239.

¹⁰² G. DEMURO, *Art. 14*, in BIFULCO, CARTABIA, CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti*, Il Mulino, Bologna, 2001, p.124.

¹⁰³ G. LOY, *Formazione professionale*, in Dig. Disc. Priv., sez. civ., vol. VI, Torino, Utet, 1994, p. 261 e ss.

¹⁰⁴ Come espressamente previsto dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. del 14 settembre 2011, n. 167 (Testo unico dell'apprendistato, a norma dell'articolo 1, comma 30, della legge 24 dicembre 2007, n. 247): "Possono essere assunti con contratto di apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale, in tutti i settori di attività, anche per l'assolvimento dell'obbligo di istruzione, i soggetti che abbiano compiuto quindici anni e fino al compimento del venticinquesimo anno di età".

¹⁰⁵ D.lgs. n. 273 del 10 settembre 2003, art. 48.

costituzione). Solo successivamente ci si può porre un terz'ordine di problemi relativi alla opportunità ovvero alla necessità di sostenere in una qualche maniera la (eventualmente riconosciuta) libertà di scelta.

Per quanto attiene al primo profilo, si è già ampiamente trattato della libertà di insegnamento, della libertà nella scuola, della libertà della scuola¹⁰⁶ e del carattere pluralistico che è insito nel sistema scolastico. Vale la pena qui ribadire che un sistema pubblico misto è espressamente previsto dalla Costituzione la quale “prevedendo la libertà dei privati di istituire scuole e la possibilità di vedere riconosciuta la parità scolastica, rifiuta anche l'estremo opposto e, cioè, la visione monopolistica della scuola di Stato. Sicché il sistema pubblico di istruzione predilige un modello pluralistico, potendo definirsi un sistema integrato, nel senso che è fondato sull'equilibrata alchimia tra pubblico e privato, sulla coesistenza di due diverse realtà”¹⁰⁷. Del resto, lo stesso Piero Calamandrei nel 1950, nel suo intervento incentrato sulla difesa strategica del valore costituzionale della scuola pubblica (per vero spesso strumentalizzato proprio da coloro che vedono nelle scuole non statali un pericolo imminente¹⁰⁸), non disconosceva certo l'utilità ed il valore dell'attività svolta dalle scuole non statali¹⁰⁹. Giustamente, propugnando una scuola di Stato che sia di elevata qualità (come dovrebbe essere, naturalmente), sottolineava che dovessero realizzarsi delle condizioni affinché si potesse “avere il vantaggio della coesistenza della scuola pubblica con la scuola privata. La gara cioè tra le scuole statali e le private”. Egli affermava che “quando la scuola pubblica è così forte e sicura, (...) la scuola privata non è pericolosa. Allora (...) la scuola privata può essere un bene. Può essere un bene che forze private, iniziative pedagogiche di classi, di gruppi religiosi, di gruppi politici, di filosofie, di correnti culturali, cooperino con lo Stato ad allargare, a stimolare, e a rinnovare con varietà di tentativi la cultura. Al diritto della famiglia (...) di istruire e di educare i figli, corrisponde questa opportunità che deve essere data alle

¹⁰⁶ Il problematico rapporto tra sistema scolastico statale e non statale è notoriamente molto dibattuto, e non solo per quanto riguarda la *vexata quaestio* relativa all'inciso “senza oneri per lo Stato”. *Ex multis*, A. CARACCILO LA GROTTIERA, *Il diritto allo studio nelle scuole non statali*, in *Foro amm.*, 1997, p. 1865; A. MURA, *Scuola, cultura, ricerca scientifica*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1997, p. 233; V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1956, p. 54; S. DE SIMONE, *Sistema del diritto scolastico italiano: i principi costituzionali*, Milano, 1973; A. TALAMANCA, *libertà della scuola e libertà nella scuola*, Padova, 1975; S. DE SIMONE, *I principi costituzionali della scuola paritaria*, in *Riv. Giur. della scuola*, 1972, p. 1 e ss.; S. RODOTÀ, *La nostra scuola e la loro*, in *Il manifesto del mese*, sett. 1994; S. CASSESE, *La scuola italiana tra Stato e società: servizio pubblico statale e non statale*, in *Foro it.*, 1991, V, p. 213.

¹⁰⁷ A. SANDULLI, *Contro il mercato dell'istruzione scolastica*, in www.costituzionalismo.it, 2009.

¹⁰⁸ Cfr., ad esempio, A. D'ANDREA, *Diritto all'istruzione e ruolo della repubblica: qualche puntualizzazione di ordine costituzionale*, intervento reso al Convegno “Insegnanti Scuola Costituzione” tenutosi il 5 ottobre 2009 a Roma in occasione della Giornata mondiale dell'Insegnante 2009, Centro Studi della Gilda.

¹⁰⁹ P. CALAMANDREI, *Difendiamo la scuola democratica*, in www.costituzionalismo.it, fasc. 3, 2008, p. 9 (con nota introduttiva di L. PATRUNO).

famiglie di far frequentare ai loro figlioli scuole di loro gradimento e quindi di permettere la istituzione di scuole che meglio corrispondano con certe garanzie (...) alle preferenze politiche, religiose, culturali di quella famiglia”.

A questa libertà di istituire scuole e al diritto dei genitori di provvedere all’educazione dei figli, si si ricollega evidentemente la possibilità di scegliere la scuola cui iscrivere i figli, giacchè diversamente le prime due potestà sarebbero vanificate. Circa la correlazione e dunque l’esistenza di tale libertà (ovvero il secondo ordine di problemi enunciato in apertura al paragrafo), non pare vi sia motivo di dubitare¹¹⁰, avendola peraltro riconosciuta (oramai) risalente giurisprudenza della Corte costituzionale¹¹¹, che espressamente le pone in correlazione “É agevole riconoscere che, fuori discussione la libertà di insegnamento e la libertà di istituire scuole ed istituti di educazione senza oneri per lo Stato, neppure è intaccata *la corrispondente libertà di scelta del tipo di scuola preferito*”.

Si riscontra, per vero, anche minoritaria dottrina¹¹² che non ravvisa alcuna libertà di scelta della scuola nel dettato costituzionale, ma, singolarmente, vi ravvisa “il diritto degli alunni delle scuole private che sia loro assicurata, in virtù del controllo statale, una preparazione appropriata da parte delle scuole prescelte a seguito di una possibile determinazione familiare e personale” e che perciò stesso “il diritto all’istruzione è dunque un classico diritto sociale e non un diritto di libertà”. A tale conclusione giunge attraverso ad inusitato parallelismo: così come configurare in astratto la possibilità per le scuole non statali di ottenere la parità non equivale ad ottenerla (in quanto, ovviamente, condizionata al possesso dei requisiti stabiliti per legge), così affermare che privati possano istituire scuole non statali non equivale a dire che tutti hanno il diritto di iscriverci i propri figli. Citando testualmente, “Il diritto all’istruzione non è pertanto configurabile come libertà di scegliere la scuola meglio confacente alle proprie più varie esigenze –

¹¹⁰ Per quanto riguarda la dottrina, *ex multis*, F. DONATI, *Pubblico e privato nel sistema dell’istruzione scolastica*, in *Le Regioni*, 1999; G. DALLE FRATTE (a cura di), *Il sistema scolastico e formativo, le condizioni della parità*, Trento Unedizioni, 1996; S. VERSARI (a cura di), *La scuola della società civile tra Stato e mercato*, Soveria Mannelli, 2002; P. DONATI, L. TRONCA, *Il capitale sociale degli italiani. Le radici familiari, comunitarie e associative del civismo*, FrancoAngeli, Milano, 2008; G. CIMBALO, *I rapporti finanziari tra Stato e Confessioni religiose*, Milano, Giuffrè 1989; del medesimo autore, *La scuola tra servizio pubblico e principio di sussidiarietà, Legge sulla parità scolastica e libertà delle scuole private confessionali*, Torino, Giappichelli, 1999; *Le regioni alla ricerca di una identità inesistente. La legislazione regionale tra “differenziazione dell’offerta formativa” e parità scolastica*, Torino, Giappichelli, 2003.

¹¹¹ Sent. Corte cost. n. 36/1982, punto n. 3 Considerato in Diritto, “É agevole riconoscere che, fuori discussione la libertà di insegnamento e la libertà di istituire scuole ed istituti di educazione senza oneri per lo Stato, neppure è intaccata la corrispondente libertà di scelta del tipo di scuola preferito”.

¹¹² A. D’ANDREA, *Diritto all’istruzione e ruolo della repubblica: qualche puntualizzazione di ordine costituzionale*, intervento reso al Convegno “Insegnanti Scuola Costituzione” tenutosi il 5 ottobre 2009 a Roma in occasione della Giornata mondiale dell’Insegnante 2009, Centro Studi della Gilda.

come pure a quelle della famiglia di provenienza – e non presuppone una o più scuole comunque alternative tra loro e diverse da quella pubblica-standard. Così come è chiaro che la libertà di istituire scuole e consentirne l'attività non comporta di per sé la possibilità di ottenerne la parificazione”.

Ora, mentre sull'illogicità dell'argomentazione non è necessario soffermarsi, si può aggiungere che non si intende in questa sede sottacere la necessità di una preventiva fissazione delle “regole del gioco”, né l'importanza dei controlli statali, i quali, certamente non rendono automatico il riconoscimento della parità (né il permanere del riconoscimento rilasciato, laddove i requisiti vengano meno). Nondimeno, si ravvisa una libertà di enti e privati di istituire scuole: anzi, la riserva di legge deve operare nel senso proprio di “assicurare ad esse piena libertà”. Certo, dovrà “fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità” e deve assicurare “ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente”, ma con ciò non dice in nessun modo che si possa limitare il diritto di genitori e studenti a scegliere la scuola di iscrizione! Il sistema di regole e controlli peraltro, ben può essere visto come tutela del sistema non statale: scongiurare il pericolo dei cd. “esamifici” è nell'interesse di tutti: nell'interesse pubblico, nell'interesse dei genitori e nell'interesse di chi vive con il lavoro prestato nelle scuole non statali, avendo questi interesse a lavorare per un sistema di scuole non statali che sia giudicato positivamente anche nel suo complesso, se non vuole essere “schiacciato” dalla – giusta ed auspicabile – “concorrenza” di Stato).

Ad un diverso ordine di idee attiene invece la questione relativa ad eventuali interventi dei pubblici poteri volti a rendere effettiva tale libertà di scelta. Ed è un punto che, per evitare indebite commistioni, è da tener ben separato dal finanziamento alle scuole non statali. Detto in altri termini, occorre definire se la libertà in questione possa dirsi soddisfatta con il solo riconoscimento o se occorre apprestare un qualche strumento a sua tutela, sempreché ciò sia compatibile con il dettato Costituzionale. È bene precisare che a tale problematica non si ascrive solo il tema dei cd. “buoni scuola” (di cui si tratterà diffusamente nel par. 3.2.3.), ma di tutti gli interventi rivolti (ora) a tutti gli studenti iscritti a scuole statali o non statali, quali ad esempio la fornitura di libri di testo, i servizi di trasporto e di refezione, gli assegni di studio ai meno abbienti, giacché certamente i secondi ne erano categoricamente esclusi in un primo momento.

Infatti, la Corte, fino alla svolta avvenuta nel 1994, si era orientata verso una interpretazione restrittiva dell'espressione “*trattamento scolastico equipollente*”, negando che nel suo ambito si potessero ricondurre anche servizi ausiliari, quali mense e trasporti, e riconoscendo così la legittimità di quelle norme regionali, accusate di essere discriminatorie, che garantivano quei servizi soltanto agli alunni di scuole statali.

Ad esempio, con la già citata sentenza n. 36/1982 la Corte dichiarava infondata la questione di costituzionalità di una norma di legge regionale che escludeva dal beneficio del trasporto gratuito gli alunni frequentanti scuole private non

autorizzate a rilasciare titoli di studio riconosciuti dallo Stato; qualche anno dopo, con sentenza n. 668/1988, la Corte confermava questo orientamento, negando ancora la incostituzionalità di norme regionali che escludevano l'attribuzione di alcune provvidenze ad alunni frequentanti scuole non statali. In entrambi i casi la Corte superava le accuse di discriminazione rivolte a quelle norme rilevando come essere fossero volte *“a rimuovere le condizioni di ordine economico che ostacolano l'esercizio del diritto allo studio”*: tali ostacoli, secondo il ragionamento della Corte, non si potevano certo porre per quelle famiglie che decidevano di iscrivere i loro figli ad istituti che comportavano per l'assunzione di un carico economico, ben potendosi avvalere del servizio pubblico gratuito. In quelle occasioni la Corte aveva voluto precisare che garantire la libertà di scelta della scuola non può implicare *“l'obbligo della Repubblica di assumersi gli oneri eventualmente necessari ad esercitarla”*.

Un *revirement* si rinviene dalla sentenza n. 454 del 1994 in poi; l'avvio del nuovo orientamento prende le mosse dalla fornitura gratuita di libri di testo (seppur riferendosi limitatamente alla sola *“scuola dell'obbligo”*). Innanzitutto, l'attenzione viene posta non più sull'ente-istituto, pubblico o privato che sia, ma sull'utente- alunno, ed in secondo luogo, argomentando sulla base dell'obbligatorietà dell'istruzione, rileva come la gratuità connessa a tale obbligo non sia condizionata da requisiti di reddito. Poiché l'obbligo può essere adempiuto *“in modi diversi, dalla frequenza delle scuole pubbliche o di quelle private abilitate a rilasciare titoli di studio aventi valore legale”*, *“è perciò ingiustificatamente discriminatoria l'esclusione, di chi l'assolva in uno dei modi diversi da tale tipo di frequenza, da una provvidenza destinata non alle scuole bensì direttamente agli alunni e quindi in connessione con l'obbligo scolastico, il cui adempimento (...) non è necessariamente legato alla frequenza solo delle scuole pubbliche o di quelle autorizzate a rilasciare titoli di studio aventi valore legale”*. Circa l'assunto (per vero in precedenza dato per valido dalla stessa Corte), che per chi non si avvale della scuola (gratuita) di Stato, non sarà necessario *“rimuovere le condizioni di ordine economico che ostacolano l'esercizio del diritto allo studio”*, la Corte taglia di netto il problema affermando *“Né (...) la giustificazione del differente trattamento potrebbe rinvenirsi nella diversità della situazione degli alunni delle scuole statali e di quelle private «paritarie», rispetto a quella degli alunni delle scuole meramente private, nell'assunto che, come si sostiene, quest'ultima situazione «oltretutto è indice di una maggiore capacità economica»”*. Che questo profilo sia irrilevante nella specie, deriva dalla considerazione che la disposizione impugnata prescinde, allo stato, da ogni riferimento alla capacità economica dei destinatari della provvidenza. Dunque, poiché la provvidenza in questione è posta ai fini di consentire l'assolvimento dell'obbligo, si tratta *“di una prestazione pubblica che ha come destinatari diretti gli alunni e non le scuole”*.

La pronuncia in esame, pur essendo riferita agli alunni della scuola dell'obbligo, introduce un ragionamento che è passibile di essere esteso "*a tutte le provvidenze predisposte per favorire l'esercizio del diritto all'istruzione*". Infatti, giungendo alle pronunce più recenti, ad esempio sent. n. 423 del 2004, quando tra le disposizioni oggetto di censura ci furono i *bonus* statali rivolti alle famiglie di alunni iscritti a scuole paritarie, che consistevano in contributi economici per le spese sostenute, senza alcun limite di reddito per accedervi, la stessa ne ha dichiarato l'incostituzionalità, ma non con riferimento alla predisposizione in astratto. Anzi, la possibilità che vengano erogati contributi agli alunni di scuole non statali non viene affatto contestata, viene data per presupposta¹¹³. Il motivo per cui è stata dichiarata l'illegittimità è riferito alla modalità con cui erano state individuate le risorse finanziarie, distratte dal Fondo nazionale per le politiche sociali con vincolo di destinazione. Poiché in materia si verte in ambiti in cui le funzioni («i contributi alle scuole non statali»: che è una funzione specifica, riconosciuta, ed attribuita alle Regioni¹¹⁴), non spettano allo Stato, non sono ammessi finanziamenti caratterizzati dal suddetto vincolo. Il punto è che, in maniera unilaterale, sarebbero state ridotte "*le risorse trasferite alle Regioni, per sostenere viceversa interventi diretti dello Stato*" venendosi a profilare la sovrapposizione del legislatore regionale in materia, in quanto "*la disposizione in esame non si limita(va) ad indicare degli obiettivi generali di politica sociale, ma fissa(va) delle priorità ben determinate*". Pertanto, se da un lato si è concorso a riconoscere che, nelle materie di competenza regionale, lo Stato non può imporre vincoli di destinazione ai finanziamenti stanziati, dall'altro con ciò si è evidenziato che le Regioni ben potranno prevedere sistemi di sostegno al sistema paritario con forme di finanziamento indiretto, sia buoni scuola, sia detrazioni fiscali.

1.3.4. Il diritto allo studio per i meno abbienti

Circa il diritto allo studio nella sua accezione di "assistenza scolastica" (per utilizzare l'originaria espressione costituzionale), si è già detto; essa si

¹¹³ Sulla distinzione fra provvidenze alla scuola e provvidenze agli alunni al fine di ammettere anche i frequentatori di scuole non statali al finanziamento pubblico, cfr., principalmente, G. PITRUZZELLA, *Provvidenze alla scuola e provvidenze agli alunni: una distinzione per nuovi sviluppi del pluralismo scolastico*, in *Giur. Cost.* 1995, p. 580 e, dello stesso autore, *Il pluralismo della scuola e nella scuola*, in *Studi in onore di F. Benvenuti*, Modena, 1996, p. 1373.

¹¹⁴ Come affermato nella stessa sentenza: "Già prima della riforma del Titolo V l'art. 138, comma 1, lettera e), del decreto legislativo n. 112 del 1998 aveva conferito alle Regioni le funzioni amministrative relative a «i contributi alle scuole non statali», nel cui ambito devono essere ricomprese anche le scuole paritarie (sentenza n. 177 del 2004). Di talché appare «implausibile che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita nella forma della competenza delegata dall'art. 138 del decreto legislativo n. 112 del 1998» (sentenza n. 13 del 2004)."

identifica con il complesso di servizi, prestazioni e strutture dirette a rendere effettivo il diritto allo studio¹¹⁵. Il concetto di assistenza scolastica attiene al complesso delle attività regionali di predisposizione ed attuazione di strumenti atti a garantire l'effettività del principio costituzionale del diritto allo studio in quanto volto a consentire tanto ai meno abbienti, quanto ai capaci e meritevoli, l'inserimento nelle scuole di ogni ordine e grado, l'assolvimento dell'obbligo scolastico e, per i soggetti capaci e meritevoli, ancorché meno abbienti, la prosecuzione fino ai gradi più alti degli studi¹¹⁶. Ulteriore specificazione la si rinviene nel d.P.R. n. 616/1977 (con cui sono state trasferite alle Regioni a statuto ordinario le relative funzioni), secondo il quale essa concerne tutte le strutture, i servizi e le attività destinate a facilitare mediante erogazioni e provvidenze in denaro o mediante servizi individuali o collettivi, a favore degli alunni di scuole statali e non statali, anche se adulti, l'assolvimento dell'obbligo scolastico, nonché per gli studenti capaci e meritevoli ancorché privi di mezzi la prosecuzione degli studi. Secondo un'accezione ancora più ampia, che si rinviene in pressoché tutte le leggi regionali in materia (come si dirà), essa include interventi per favorire sia l'accesso e la frequenza del sistema scolastico (ad es. trasporti e mensa, libri di testo ed altro materiale didattico, servizi residenziali, interventi per gli allievi portatori di handicap e per garantire la prosecuzione degli studi agli studenti capaci e meritevoli e privi di mezzi), sia la partecipazione degli alunni ad iniziative dirette alla qualificazione del processo educativo.

Si tratta di un complesso di servizi e prestazioni che sono predisposti dai vari livelli di governo secondo un sistema di ripartizione delle competenze di cui si tratterà nel prossimo capitolo. Poiché il diritto all'istruzione colto in questa sua dimensione si caratterizza per essere un diritto sociale "condizionato"¹¹⁷, esso importa un'ulteriore indagine circa gli strumenti attraverso i quali si concretizza la sua garanzia, "dovendosi la stessa spiegare in senso evolutivo in riferimento alle politiche pubbliche di assistenza e garanzia che risultano funzionalmente affidate allo Stato-comunità"¹¹⁸.

Come da altri rilevato, le più recenti tendenze culturali e legislative (*in primis* manifestate a livello di governo regionale), volte a riconsiderare il ruolo e le responsabilità delle autonomie, sotto il profilo della funzione da svolgere nel campo qui considerato, comportano un profondo ripensamento

¹¹⁵ D. COSÌ, *Istruzione artigianale e professionale e assistenza scolastica nel D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616*, Napoli, 1980, p. 275.

¹¹⁶ M. DELLA MORTE, *Profili costituzionali di tutela del diritto allo studio tra Stato e Regioni*, in L. CHIEFFI (a cura di) *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Cedam, Padova, 1999, p. 477 e ss.

¹¹⁷ Si richiama qui il concetto di diritti sociali condizionati esposto in A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. IX, Roma, 1989.

¹¹⁸ Cfr. L. CORRADINI, *Democrazia scolastica*, Brescia, 1976, p. 75.

dell'organizzazione dell'istruzione e del conseguente diritto alla stessa¹¹⁹. Per le ragioni anzidette, tali concretizzazioni del diritto all'istruzione, gli sviluppi ed i riflessi che esse hanno avuto sul sistema dell'istruzione nel suo complesso saranno più diffusamente trattati nei capitoli che seguono (Cap. 2 e 3).

1.3.5. Il diritto all'istruzione per gli studenti stranieri

Oltre a quanto già detto circa la tutela a livello internazionale riservata al diritto all'istruzione che viene riconosciuto anche agli stranieri, pare opportuno precisare che le fonti costituzionali che attribuiscono diritti sociali al non cittadino¹²⁰ sono essenzialmente due: l'art. 10, comma 2, Cost., nella misura in cui l'accesso ed il godimento dei diritti sociali contribuiscono a definire la "condizione giuridica dello straniero" e sono assistiti da una riserva di legge rinforzata in materia, che prescrive la conformità a norme e trattati internazionali; l'art. 2 Cost., per il principio personalistico che impone il riconoscimento dei diritti inviolabili della persona umana, nella misura in cui i diritti sociali vengono riconosciuti come tali e correlandoli ai doveri inderogabili di solidarietà. L'art. 10, comma 2, costituisce, in materia di diritti sociali, un riferimento indispensabile, perché i diritti sociali hanno una struttura condizionata dalla mediazione legislativa, necessaria per definire le condizioni di accesso e fruizione del bene oggetto del diritto, che corrisponde allo spazio di discrezionalità e di decisione politica di ciascun ordinamento nazionale: mediazione legislativa e decisione politica che, nei confronti dello straniero non possono prescindere dalle condizioni specifiche introdotte dalla riserva di conformità alle norme ed ai trattati internazionali. L'art. 2 garantisce direttamente il diritto sociale, riconosciuto come fondamentale e inviolabile, il cui accesso e godimento vengono, di conseguenza, attribuiti indipendentemente dalla cittadinanza e dalla stessa mediazione legislativa: la legge che li nega risulta incostituzionale, eventualmente per omissione. Il riferimento dell'art. 2 all'uomo vale non solo per le libertà, ma anche per i diritti sociali. Il soggetto, infatti, di molte disposizioni del titolo terzo della parte prima della Costituzione è il "lavoratore" e analogamente nel titolo secondo, dedicato ai rapporti etico-sociali, non si ha alcun

¹¹⁹ Tale considerazione è espressa da M. DELLA MORTE, *Profili costituzionali di tutela del diritto allo studio tra Stato e Regioni*, in L. CHIEFFI (a cura di) *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Cedam, Padova, 1999, p. 477 e ss.

¹²⁰ In generale, sui diritti sociali riconosciuti agli stranieri cfr. P. BONETTI, *I principi, i diritti e i doveri. Le politiche migratorie*, in B. NASCIMBENE (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Padova, Cedam, 2004, p.110 ss., e A. DI FRANCIA, *La condizione giuridica dello straniero in Italia*, Giuffrè, 2006, p. 93 ss.; D. BIFULCO, *L'invulnerabilità dei diritti sociali*, Jovene, Napoli, 2003, p. 18; F. BIONDI DAL MONTE, *I diritti sociali degli stranieri tra frammentazione e discriminazione. Alcune questioni problematiche*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 2008.

riferimento al dato cittadinanza. Il soggetto è l'uomo, inserito in un orizzonte più ampio: non più solo "uomo politico", ma "uomo sociale" ed "economico"¹²¹.

Secondo la Corte Costituzionale, il diritto di uguaglianza tra cittadini e stranieri non può mai essere messo in discussione qualora verta sui diritti inviolabili della persona (Corte Cost., n.199/1986), di modo che, dunque, uguaglianza e diritti fondamentali, art. 3 ed art. 2 della Costituzione, operano sostanzialmente in maniera integrata. Per i giudici costituzionali, infatti, "il testuale riferimento dell'art. 3, primo comma, ai soli cittadini non esclude, in effetti che l'eguaglianza davanti alla legge sia garantita agli stessi stranieri, là dove si tratta di assicurare la tutela dei diritti inviolabili dell'uomo" (Corte Cost., n. 54/1979). In ordine a quei diritti che sono costituzionalmente riconosciuti anche allo straniero, ogni disciplina normativa che lo riguarda deve prima di tutto essere conforme al dettato costituzionale, non sono cioè possibili deroghe alle garanzie fissate dalle norme costituzionali. Il principio di eguaglianza viene poi in rilievo per valutare quelle normative di per sé conformi alla disciplina costituzionale, ma che diversificando la posizione dello straniero da quella del cittadino, necessitano di essere verificate alla luce del principio di eguaglianza, nel senso che deve essere appurato che questa diversità di disciplina trovi una giustificazione in una effettiva diversità di situazioni in relazione allo scopo della norma. In tale giudizio il problema è di stabilire in quale misura l'elemento di differenziazione rappresentato dalla mancanza di cittadinanza possa essere apprezzato nel sindacato di costituzionalità. La Corte ha più volte affrontato la questione affermando che, come già detto, in base al combinato disposto degli artt. 2, 3, 10 secondo comma Cost. opera, anche per gli stranieri il principio di eguaglianza in ordine ai diritti fondamentali, ma non può escludersi che "nelle situazioni concrete, non possano presentarsi, fra soggetti uguali differenze di fatto che il legislatore può apprezzare e regolare nella sua discrezionalità, la quale non trova altro limite se non nella razionalità del suo apprezzamento".¹²² Occorre, pertanto, che la differente disciplina trovi giustificazione in una effettiva diversità di situazione, derivante dal mancato possesso della cittadinanza italiana e che in concreto la diversa situazione rilevi ai fini della ratio della norma. Il principio sancito dall'art. 3 Cost. svolge, dunque, la funzione di principale fondamento positivo del controllo sulla ragionevolezza delle leggi, cioè come criterio di giudizio sulle leggi.¹²³

La Corte costituzionale ha dunque riconosciuto, nel corso degli anni, su tali presupposti, a tutti, sia cittadini che stranieri, in condizioni di parità, i diritti

¹²¹ M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, Padova, Cedam, 1997, p. 99-100.

¹²² Corte Cost. sent. n. 104/1969.

¹²³ Sul punto si rinvia in generale a L. PALADIN, voce *Eguaglianza* (diritto costituzionale), in *Enc. dir.*, XIV, Milano, 1965, p. 530; A. CERRI, *Uguaglianza* (principio costituzionale di), in *Enc. giur.*, Roma, 1994; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, Padova, Cedam, 1997, p. 159 ss., e G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, p. 222 ss.

inviolabili dell'uomo, garantiti dall'art. 2 della Costituzione e dalle principali carte internazionali sui diritti dell'uomo, tra i quali ha ricompreso: il diritto al proprio decoro, onore, rispettabilità, riservatezza, intimità e reputazione¹²⁴, il diritto al segreto della corrispondenza¹²⁵, la libertà di manifestazione del pensiero¹²⁶, i diritti di famiglia¹²⁷, la libertà di professione religiosa¹²⁸, il diritto di difesa¹²⁹, la libertà personale con limite massimo della durata della carcerazione preventiva¹³⁰, il diritto alla salute e all'assistenza sanitaria anche per gli stranieri irregolari¹³¹, il diritto al ricongiungimento col coniuge¹³² e il diritto all'istruzione. Significativa la presenza all'interno del primo comma dell'articolo 34 del pronome “*tutti*”, inteso in primo luogo, nel senso che l'istruzione deve cessare di essere privilegio di alcuni, per diventare un *diritto di tutti*¹³³. Il tenore di tale disposizione consente di affermare la vigenza del principio democratico secondo il quale la scuola è aperta a tutti; principio che non incontra limiti particolari nella sua operatività, in quanto i termini usati dal costituente “scuola” e “tutti” non consentono la ricostruzione di limiti né riferendosi a particolari tipi di scuole né a determinate categorie di soggetti: l'accesso alla scuola è stato affermato da un lato, con riguardo a qualsiasi istituzione scolastica e, dall'altro, senza distinguere tra categorie di persone, neppure tra cittadini e stranieri.¹³⁴ Si tratta di un accesso *universale* alla scuola. Ciò non vuol dire che per l'accesso a determinati tipi di scuola, non possano essere richiesti agli aspiranti speciali requisiti culturali per l'ammissione, ossia una preparazione idonea a ricevere l'insegnamento impartito nella specifica scuola, ma deve comunque trattarsi di requisiti non di carattere strettamente personale¹³⁵.

Così individuato, dunque, il diritto all'istruzione, soggettivo e personale, per il quale non ha alcun pregio distinguere i soggetti oggettivamente interessati alla propria crescita culturale e professionale, come non può essere limitato per ragioni di sesso (Corte cost. sent. n. 173/1983, che aveva ritenuto ingiustificata

¹²⁴ Corte Cost. sent. n. 38/1973.

¹²⁵ Corte Cost. sent. n. 366/1991.

¹²⁶ Corte Cost. sent. n. 168/1971.

¹²⁷ Corte Cost. sent. n. 181/1976.

¹²⁸ Corte Cost. sentt. n. 14/1973 e n. 188/1975.

¹²⁹ Corte Cost. sentt. n. 11/1956 e n. 125/1979.

¹³⁰ Corte Cost. sent. n. 147/1973.

¹³¹ Corte Cost. sent. n. 252/2001.

¹³² Corte Cost. sent. n. 232/2001.

¹³³ TUPINI, *Atti Ass. Cost.*, IV, 3397.

¹³⁴ G. ABBAMONTE, *Diritto all'istruzione e obbligo scolastico*, Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione, Neri Pozza Editore, 1967.

¹³⁵ A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, vol. IX, Roma, Treccani, 1989, p. 22.

l'esclusione degli allievi maschi dalla frequenza delle scuole magistrali, poiché *“non può presumersi che alcun discente, sia in ragione del sesso, inidoneo ad un ordine o ad un tipo di scuola)”* e come deve essere assicurato, come si dirà nel seguente paragrafo, anche ai soggetti portatori di handicap (Corte Cost. sent. n. 215/1987, che fa riferimento non solo alla scuola dell'obbligo, ma anche alle scuole superiori), deve essere assicurato anche agli stranieri, in quanto tale diritto trascende il “vincolo” della cittadinanza. Il legislatore ordinario ha tradotto il principio dell'uguaglianza sostanziale e della parificazione tra cittadini e stranieri per quanto concerne la tutela dei diritti fondamentali, in una specifica disciplina sullo *status* dello straniero d.lgs. n. 286/1998 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”), che si occupa dello straniero anche per il versante dell'istruzione.

1.3.6. Il sostegno all'handicap

Quanto detto circa l'attuazione del principio di eguaglianza vale certamente anche con riferimento ai soggetti portatori di handicap. Studenti e studentesse, sani e portatori di handicap, cittadini e immigrati sono tutti posti su un piano di parità e uguaglianza per quanto riguarda l'accesso all'istruzione in quanto diritto universale e inalienabile di ognuno ed è indipendente da qualsiasi genere di differenziazione. Il legislatore ordinario si è occupato del diritto all'istruzione dei disabili ed alla loro integrazione scolastica con la legge 5 febbraio 1992 n. 104¹³⁶.

Vi è solo da sottolineare come, anche in questo caso, tale elemento coesistente al diritto all'istruzione sia stato affermato per gradi, perlopiù grazie agli interventi della Corte. Ad esempio, il loro diritto all'istruzione deve essere considerato comprensivo anche degli studi superiori. Così ha chiarito la Corte¹³⁷ laddove ha affermato che per “capaci” sono da intendere i soggetti forniti di attitudine e per “meritevoli” quelli che si impegnano nel lavoro scolastico, ha comunque precisato che il riferimento ai capaci e meritevoli non può comportare l'esclusione dall'istruzione superiore degli handicappati in quanto “incapaci” perché ciò *“equivarrebbe a postulare una diseguaglianza di fatto rispetto alla quale è invece doveroso apprestare gli strumenti idonei a rimuoverla: in rapporto a tali soggetti, la capacità e il merito vanno valutati secondo parametri peculiari, adeguati alle rispettive situazioni di minorazione”*.

Ma ancor più importante è stata l'affermazione dell'importanza della formazione sociale della scuola come luogo privilegiato in cui si può sviluppare la

¹³⁶ In particolare, l'art. 12 della citata legge n. 104 del 1992 attribuisce al disabile il diritto soggettivo all'educazione ed all'istruzione a partire dalla scuola materna fino all'università (comma 2).

¹³⁷ Sent. Corte cost. n. 215/1987.

personalità anche delle persone portatrici di handicap, rispetto alle classi differenziali, un tempo riservate ai portatori di handicap¹³⁸, che diventavano “*di fatto, al di là delle intenzioni, delle classi differenziali*” in cui (veniva) momentaneamente sospeso, o pericolosamente reinterpretato, il diritto all’istruzione sancito dalla nostra Costituzione (...)”.¹³⁹

Invece, proprio l’iter normativo e giurisprudenziale ha condotto, negli anni settanta, all’abolizione delle scuole speciali e delle classi differenziali nella scuola dell’obbligo per portatori di handicap. In particolare, la sentenza n. 215/1987 della Corte costituzionale, con cui fu dichiarata illegittima una disposizione che non assicurava ai portatori di handicap il diritto alla frequenza nelle scuole secondarie superiori, mostra dei contenuti che assumono oggi una rinnovata attualità. La Corte analizza l’evoluzione normativa che ha condotto all’abolizione delle classi differenziali e delle scuole speciali, sottolineando come la legge n. 517 del 1977, che prevede per la scuola elementare e media forme di integrazione e di sostegno a favore degli alunni portatori di handicap, da realizzarsi tra l’altro attraverso limitazioni numeriche delle classi in cui sono inseriti, predisposizione di particolari servizi ed impiego di docenti specializzati, persegua il fine di “*agevolare l’attuazione del diritto allo studio e la promozione della piena formazione della personalità*”.¹⁴⁰ Ancora, la Consulta evidenzia come la legislazione degli anni settanta intenda “*evitare i possibili effetti di segregazione ed isolamento e i connessi rischi di regressione*”, riferendosi poi, con riferimento all’art. 2 Cost., alla “*comunità scolastica*” come formazione sociale, e valorizzando il comma 2 dell’art. 3 Cost., che impone la rimozione di ogni tipo di ostacolo, non soltanto quelli di ordine economico, alla piena realizzazione del diritto all’istruzione sancito dall’art. 34 Cost.¹⁴¹

Anche la sentenza da ultimo emanata dalla suprema Corte in materia con specifico riferimento all’handicap (sent. 26 febbraio 2010, n. 80), la Corte costituzionale ha innanzitutto autorevolmente statuito (ma meglio sarebbe dire “ribadito”):

a) che, pur con la premessa che i disabili non costituiscono un gruppo omogeneo (in quanto vi sono forme diverse di disabilità per ognuna delle quali è necessario individuare meccanismi di rimozione degli ostacoli che tengano conto della tipologia di handicap da cui risulti essere affetta in concreto una persona), il diritto del disabile all’istruzione, oggetto di specifica tutela sia nell’ordinamento internazionale che in quello interno, si configura come diritto fondamentale dell’individuo;

¹³⁸ M. AMBROSINI, *Classi ponte? Un’invenzione italiana* (28/10/2008) in www.lavoce.info.

¹³⁹ *Nota tecnica alla mozione “Cota ed altri n. 1-00033”*, (dicembre 2008), in www.aitla.unimo.it.

¹⁴⁰ Sentenza Corte cost. n. 215/1987, n. 5 del Considerato in Diritto.

¹⁴¹ *Ibidem*, n. 6.

b) che, per l'effetto, anche la discrezionalità del legislatore, nell'individuazione delle misure necessarie a tutela dei diritti delle persone disabili, trova un limite invalicabile nel rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati.

La stessa ha inoltre precisato l'importanza della scuola come formazione sociale in cui deve essere inserito lo sviluppo del minore. Si richiama innanzitutto agli obblighi internazionali, ed in particolare alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità adottata dall'Assemblea generale il 13 dicembre 2006¹⁴², che all'art. 24 statuisce che gli Stati "riconoscono il diritto delle persone con disabilità all'istruzione", il quale deve essere garantito anche attraverso la predisposizione di accomodamenti ragionevoli al fine di "andare incontro alle esigenze individuali" del disabile. In attuazione dell'art. 38 comma 3 Cost., il diritto all'istruzione dei disabili ed alla loro integrazione scolastica è previsto dalla l. 5 febbraio 1992 n. 104, legge che (come già aveva evidenziato in precedenza, sent. n. 215/1987) riconosce che la partecipazione del disabile al processo educativo nella scuola contribuisce in modo decisivo a stimolare la potenzialità dello svantaggiato, confermandosi, per tal via che – avuto riguardo alla previsione di cui all'art. 38 comma 3 Cost. - , il diritto del disabile all'istruzione si configura come un "diritto fondamentale"; che va assicurato mediante "misure di integrazione e sostegno idonee a garantire ai portatori di handicap la frequenza degli istituti di istruzione".

1.3.7. Il diritto allo studio universitario

Le previsioni costituzionali cui viene ricondotto il diritto allo studio universitario, ovvero l'art. 34, terzo e quarto comma, si sono inserite in un contesto normativo preesistente¹⁴³, ma l'approvazione di una norma di rango

¹⁴² Tale convenzione è stata ratificata e resa esecutiva dall'Italia con la legge n. 18 del 3 marzo 2009.

¹⁴³ Si può ricordare la Riforma Gentile del 1923, che introduceva una forma ancora elementare di finanziamento agli studenti meno abbienti: uno strumento perequativo finanziato mediante una cassa scolastica istituita presso ogni università e istituto superiore, allo scopo di fornire ai giovani in condizioni economiche svantaggiate e più meritevoli i mezzi per far fronte, in tutto o in parte, al pagamento delle tasse, delle soprattasse e dei contributi per l'accesso ai corsi universitari. Inoltre, il r.d. n. 1592/1933, disciplinava in maniera organica la materia delle esenzioni dal pagamento delle tasse universitarie, individuando le categorie dei soggetti ammessi al beneficio. L'art. 153 prevedeva che "Non sono tenuti al pagamento delle tasse e soprattasse scolastiche coloro che si trovino nelle condizioni previste dalle leggi 14 giugno 1928, n. 1312, e 2 luglio 1929, n. 1182. L'esenzione totale è [...] subordinata alle seguenti condizioni: 1° che i beneficiandi contemplati dalle lettere a) e b) dell'articolo 2 della legge stessa abbiano, rispettivamente, sette o più figli, ovvero dieci o più figli, viventi ed a carico, di nazionalità italiana; 2° che gli studenti abbiano superato con una media non inferiore a sette decimi gli esami che costituiscono titolo per l'ammissione all'università o istituto [...] e non siano stati respinti in alcuna prova". Presso ogni ateneo venivano costituite le Opere Universitarie, organismi autonomi strumentali delle università, con il compito di promuovere, attuare e coordinare le varie forme di assistenza materiale, morale e scolastica agli studenti. Si trattava di enti pubblici non economici dotati di personalità giuridica e governati da un CdA composto da rappresentanti di docenti e studenti e presieduto dal Rettore,

costituzionale in materia ha rappresentato una novità importante nella legislazione italiana¹⁴⁴.

Nonostante il carattere relativamente acerbo della legislazione italiana relativamente a questo settore, la discussione all'assemblea Costituente approdò al risultato in tempi rapidi. Come è già stato rilevato, il dibattito in seno alla I sottocommissione si svolse - per quanto riguarda il diritto allo studio (art. 34) - in una sola seduta (mentre assai più lungo e travagliato era stato il percorso dell'art. 33), il giorno 29 ottobre 1946. I tredici interventi sul tema, assai rapidi ed incisivi, portarono all'approvazione di un testo determinato dall'accordo fra Aldo Moro e Concetto Marchesi, che restò sostanzialmente immutato fino all'approvazione da parte dell'Assemblea Costituente (30 aprile 1947) del testo definitivo. Stante la relativa linearità di tali due commi, la cui esegesi non risulta, in effetti, troppo ardua, essi non hanno impegnato più di tanto la dottrina, attenta piuttosto a riflettere sul significato e sulle conseguenze dell'art. 33 e dei primi due commi dello stesso art. 34¹⁴⁵.

Ad ogni modo occorre sottolineare, nuovamente, come la delineazione di tale diritto sia avvenuta in maniera graduale e che la costituzionalizzazione del diritto non abbia garantito la sua né immediata, né piena, effettività. Anzi, almeno fino al trasferimento delle relative funzioni a favore delle Regioni avvenuto negli anni '70, la previsione costituzionale non ha trovato significativo seguito normativo ad eccezione della legge n. 80 del 1963¹⁴⁶, che prevedeva l'attribuzione per concorso dell'assegno di studio non cumulabile con altri assegni, borse di studio e posti gratuiti in collegi o convitti, al fine di assicurare agli studenti capaci e meritevoli ma privi di mezzi, il raggiungimento dei gradi più alti dell'istruzione¹⁴⁷, e che ha consentito altresì la promozione di servizi quali le mense e gli alloggi, fino ad allora oggetto di interventi normativi assai poco efficaci e comunque episodici. Si deve tener presente che l'assegno di studio finiva per essere, assieme a quello sanitario, l'unico intervento obbligatorio *ex lege* delle Opere Universitarie.

sottoposte alla vigilanza del ministero dell'educazione nazionale, secondo la scelta centralista che caratterizza tutta la legislazione di quel periodo. Se il compito attribuito a detti enti dal legislatore era in teoria rilevante, non può tuttavia tacersi il fatto che il contributo effettivamente fornito da essi per il perseguimento del diritto allo studio universitario è stato assai modesto. Difatti la mancata attribuzione di adeguate risorse finanziarie ha, di fatto, paralizzato tali enti e ne ha ridotto sensibilmente le potenzialità.

¹⁴⁴ Benché fino al trasferimento delle funzioni relative all'assistenza universitaria non vi furono leggi di attuazione; vi fu, sostanzialmente, solo la previsione dell'assegno di studio e quello sanitario che finirono per essere gli unici interventi obbligatori *ex lege* delle Opere Universitarie.

¹⁴⁵ M. ROSBOCH, *Il diritto allo studio universitario dalla Costituzione all'epoca delle autonomie* in E. GENTA (a cura di), *Il diritto allo studio universitario: radici e prospettive*, L'Artistica Editrice, 2001, p. 85.

¹⁴⁶ A cui ha fatto seguito la legge n. 162/1969.

¹⁴⁷ In particolare tale legge regolava in maniera assai dettagliata tutti gli aspetti relativi all'assegno di studio.

Naturalmente, come per gli altri tasselli del diritto all'istruzione che sono già stati esaminati, anche in questo caso, laddove l'ordinamento non riesce a rendere effettivo il diritto *de qua* come invece indicato in maniera prescrittiva (e qui non vi è dubbio, giacché indicando addirittura gli strumenti, non si tratta di norma meramente programmatica), viene sacrificato il principio dell'eguaglianza. Si tratta, dunque, di garantire l'effettività di un diritto, e ciò chiama in causa, è ovvio, anche la pubblica amministrazione: affinché il diritto all'istruzione possa essere soddisfatto, questa deve adoperarsi e porre in essere ciò che è necessario allo scopo¹⁴⁸. Il punto cruciale è proprio questo: cosa deve fare la pubblica amministrazione perché il diritto all'istruzione possa essere concretamente garantito?

Il diritto allo studio universitario, nella sostanza, è “*uno strumento volto ad assicurare parità di trattamento a tutti gli studenti universitari, a correggere, mediante gli strumenti della programmazione, gli squilibri in atto e ad offrire ulteriori strumenti per promuovere l'armonico sviluppo del sistema universitario*”¹⁴⁹. Al diritto allo studio di ogni singolo cittadino meritevole corrisponde, quindi, un preciso dovere della comunità di garantirgli uguali punti di partenza ed uguali possibilità di portare a compimento i percorsi formativi¹⁵⁰ rispetto ai cittadini di più agiata condizione economica, così rimuovendo gli “*ostacoli di ordine economico e sociale*” ai sensi dell'art. 3 Cost.

In una accezione ancora più ampia, il diritto allo studio può essere inteso come “*diritto al compimento degli studi, e non come diritto formale ad ottenere l'istruzione*”¹⁵¹. Ma in ogni caso, ha sottolineato la Corte Costituzionale, gli obblighi posti dall'art. 34 della Costituzione “*debbono essere adempiuti nell'osservanza dei limiti del bilancio dello Stato*”¹⁵². E' il limite che condiziona l'attuazione di tutti i diritti, e quelli “sociali” in primo luogo: ogni diritto si scontra con il problema delle risorse disponibili. Il diritto allo studio universitario è soggetto al bilanciamento con altri diritti o interessi tutelati costituzionalmente, inclusi quelli connessi all'equilibrio di bilancio; sicché la realizzazione del diritto non segna un progresso lineare, ma può subire alle volte anche l'arretramento della tutela, senza perciò solo far giungere a negarne la natura di vero e proprio diritto. Questa compressione infatti non può mai giungere sino al punto di comprimere quello che la Corte ha definito nella medesima pronuncia “*nucleo*

¹⁴⁸ M. R. RICCI, *Art 34. Diritto all'istruzione e diritto allo studio*, contributo al Convegno Nazionale “Insegnanti, Costituzione, Scuola” del 5 ottobre 2009, in occasione della Giornata mondiale dell'Insegnante, istituita dall'Unesco, 2009.

¹⁴⁹ A. BARETTONI ARLERI, F. MATARAZZO, *Università degli studi*, in *Enc. Dir.*, XLV, Milano, p. 850.

¹⁵⁰ Cfr. E. VESENTINI, *L'accademia dello spreco*, Il Mulino, 1992, p. 301.

¹⁵¹ O. SEPE, *Università degli studi*, in *Enc. Giur. Treccani*, p. 13.

¹⁵² Corte Cost., sent. n. 125/1975.

essenziale”¹⁵³ del diritto, che resiste all’arretramento dell’intervento pubblico e costituisce il “*livello essenziale*” delle prestazioni che devono essere comunque garantite.

Ultima annotazione in proposito è costituita dall'indicazione procedurale che si ricava dall'art. 34 per l'attribuzione di tali provvidenze, e cioè la regola del «concorso». Tale regola si giustifica sia in virtù del fatto che le provvidenze in questione attingono al denaro pubblico la cui distribuzione è pertanto assoggettata a quelle limitazioni che consentano la verifica della loro erogazione secondo i canoni dell'imparzialità dell'amministrazione (art. 97 Cost.), sia in forza della circostanza per cui qui non è in questione un giudizio individuale, bensì una valutazione comparativa delle varie situazioni di merito e reddito. Se, dunque, la necessità del concorso nasce dall'esigenza di assicurare l'eguaglianza, esso non è incompatibile con l'esistenza del diritto. Anzi, il concorso è il modo “per rendere effettivo il diritto in condizioni di uguaglianza”¹⁵⁴. L'essere privo di mezzi, in sostanza, è soltanto un presupposto per ottenere i benefici previsti dalla norma e non può essere anche un criterio di valutazione comparativa nel concorso.

¹⁵³ Corte Cost., sent. n. 125/1975. cfr., altresì, Corte Cost., sentt. nn. 7/1967 e 208/1996.

¹⁵⁴ A. POGGI, *Art. 34*, in BIFULCO, CELOTTO, OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, 2006, p. 699 e ss.

CAPITOLO 2

IL QUADRO DELLE COMPETENZE IN MATERIA DI ISTRUZIONE

2.1. Competenze e modalità di intervento dell'UE in materia di istruzione e di formazione professionale

Precisata la configurazione giuridica del diritto all'istruzione e alla formazione in ambito comunitario (par. 1.1), occorre ora definire le modalità di intervento dell'Unione nell'ambito della sua effettiva tutela.

Mentre l'UE "approda", con l'art. 14 della Carta di Nizza, al concomitante riconoscimento, tanto dell'istruzione quanto della formazione¹⁵⁵ quali diritti fondamentali, le modalità di intervento che l'Unione si riserva in tali ambiti scontano invece l'asincronia con cui tali filoni normativi si sono affacciati e sviluppati in ambito europeo, essendo la formazione professionale già presente nel Trattato istitutivo della CE (art. 128) e l'istruzione, invece, relativamente più giovane, introdotta sull'onda di Maastricht (Capo III) e via via rafforzatasi nel contesto delle ulteriori innovazioni legislative¹⁵⁶. Di talché, appare appropriato una disamina rispettosa di tale sfasamento, prendendo in esame dapprima l'istruzione, che risulta un diritto più astratto rispetto alla formazione e, forse per questa ragione, meno "sfaccettato" con riferimento alle sue finalizzazioni.

¹⁵⁵ Sottolinea come la formazione appaia solo *prima facie* come mera variante pragmatica dell'istruzione, e che la norma, unificando le prospettive operi una sorta di inversione cronologica assorbendo nell'istruzione la più risalente materia della formazione professionale, F. LUNARDON, *Il diritto alla formazione nell'ordinamento europeo e nella Costituzione italiana*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, anno IX, 2, Ed. scient. it., 2010.

¹⁵⁶ Ibidem.

2.1.1. Un ruolo circoscritto nella materia “Istruzione”...

Diversamente da quanto previsto per la formazione, l’Unione non attua una “politica comune” sul versante dell’istruzione, favorendo piuttosto la cooperazione fra gli Stati membri, con azioni a livello europeo o atti giuridici comunitari che promuovono la collaborazione politica, quali le raccomandazioni, le comunicazioni¹⁵⁷, i documenti di lavoro e i progetti pilota. Ripercorrendo in sintesi le tappe attraverso cui si è rafforzata la presenza comunitaria rispetto all’azione degli Stati membri in quest’ambito, occorre segnalare i principali provvedimenti e gli organi che, a diverso titolo, rivestono un ruolo o hanno funzioni in materia.

Solo nel 1976 i Ministri dell’Istruzione decisero per la prima volta di istituire una rete di informazione per acquisire conoscenza circa i sistemi di istruzione e le politiche educative dei singoli Stati; viene così varata nel 1980 la rete *Eurydice*¹⁵⁸, la rete europea di informazione sull’istruzione, e vengono “lanciati” i primi programmi di scambio tra studenti, quali ad esempio il programma “Erasmus”, che poi confluirà nel programma comunitario *lifelong learning*.

Con l’inserimento nel Trattato istitutivo del capo dedicato all’Istruzione, formazione professionale, gioventù¹⁵⁹ ad opera del Trattato di Maastricht, si riconosce formalmente una competenza comunitaria in materia, grazie alla previsione di cui all’art. 126 che stabilisce che la Comunità incentiva la cooperazione tra gli Stati membri e, se necessario, sostiene ed integra la loro azione per contribuire allo “sviluppo di un’istruzione di qualità”. La prima direttrice seguita per realizzare questo “sostegno” è stata inizialmente quella di proseguire con programmi educativi diretti ai giovani¹⁶⁰, che trovano dunque la

¹⁵⁷ Quali ad esempio concernenti la valutazione della qualità dell’istruzione scolastica e universitaria o la cooperazione con i paesi terzi.

¹⁵⁸ Tale rete è stata istituita su iniziativa della Commissione Europea e degli Stati Membri per creare un sistema di accesso, di monitoraggio, di scambio e di utilizzazione delle informazioni relative ai singoli sistemi d’istruzione e di formazione professionale nazionali. Il vertice della rete istituzionale in oggetto è costituito dall’Agenzia Esecutiva per l’Istruzione, gli Audiovisivi e la Cultura, la quale si occupa di coordinare le attività svolte dai singoli enti presenti all’interno dei vari sistemi istituzionali nazionali.

Principalmente, a livello europeo, gli enti membri della rete Eurydice interagiscono strettamente con l’Eurostat (“Ufficio Statistico delle Comunità Europee”), con il Centro Europeo per lo sviluppo della formazione professionale (“CEDEFOP”), con la Fondazione Europea per la formazione (altrimenti detta “ETF”) e con l’Agenzia Europea per le particolari esigenze legate all’Istruzione (quest’ultima quale organizzazione comunitaria indipendente dagli Stati Membri, finanziata sia da parte di questi ultimi che anche delle istituzioni europee).

¹⁵⁹ Art. 126, 127, 128.

¹⁶⁰ Circa la libera circolazione degli studenti, su cui il legislatore è intervenuto più volte, occorre oggi far riferimento alla Direttiva 2004/38/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, che ha abrogato la precedente 93/96/CE del Consiglio, modificato il Regolamento

loro base giuridica negli art. 3, 140, 146, 149 e 150¹⁶¹, e con il riconoscimento dei diplomi, dei titoli e dei certificati di corrispondenze di qualifiche.

Successivamente, e precisamente con il Consiglio europeo di Lisbona del 2000, viene individuato quale obbiettivo strategico, per il decennio a venire, di diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, ritenendo per ciò fondamentali l'istruzione e la formazione. Da qui, la "*Relazione sugli obiettivi futuri e concreti dei sistemi di istruzione e formazione*" del Consiglio del 12 febbraio 2001 con tre obietti strategici¹⁶² (articolati in tredici obiettivi concreti) che hanno costituito (o avrebbero dovuto costituire) la base di riferimento dell'azione comunitaria fino al 2010, e il riconoscimento da parte del Consiglio europeo (Stoccolma, marzo 2001) del settore dell'istruzione e della formazione quale sfera prioritaria fondamentale di Lisbona. Già nel marzo 2002 (Consiglio europeo di Barcellona) viene approvato il Programma di lavoro dettagliato sugli obiettivi dei sistemi di istruzione e di formazione, predisposto congiuntamente da Commissione e Consiglio, denominato "Programma Istruzione e di formazione 2010"¹⁶³.

Se tale è il contesto, è bene ribadire che la legislazione in materia di istruzione rimane affidata agli Stati; l'Unione appoggia e integra l'azione degli Stati membri conformemente agli (attuali) articoli 165 e 166 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. In tale settore, dunque, gli atti emanati costituiscono quadri di riferimento per la realizzazione dell'obiettivo strategico stabilito, in prima battuta, dal Consiglio europeo di Lisbona, segnatamente fare dell'Europa, entro il 2010, "*l'economia della conoscenza più competitiva e più dinamica del mondo*", e successivamente riaffermato e riproposto (in quanto non raggiunto) nel "*Programma Istruzione e formazione 2020 – ET 2020*", in cui la Commissione propone di adottare criteri di riferimento europei applicabili ai sistemi di istruzione e di formazione. Tale programma costituisce un quadro strategico aggiornato per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione che prende le mosse dall'analisi dei progressi realizzati nell'ambito del precedente programma di lavoro¹⁶⁴. Il fine ultimo del quadro strategico ET 2020 è quello di istituire gli obiettivi comuni per gli Stati membri (a

1612/68/CEE e abrogato le direttive CEE nn. 64/221, 68/360, 72/194, 73/148, 75/34, 75/35, 90/364, 90/365 e 93/96.

¹⁶¹ Oggi, dopo la revisione al trattato operata da Lisbona 2007, art. 165 e 166. Per una disamina di tali interventi, F. LUNARDON, *Il diritto alla formazione nell'ordinamento europeo e nella Costituzione italiana*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, anno IX, 2, Ed. scient. it., 2010, che segnala, tra gli altri, i programmi *Socrates* (istituito nel 1995), *Comenius*, *Grundtvit* e *Leonardo da Vinci* (1994), in cui sono confluiti altri programmi come *Comett*, *Eurotecnec* ed altri.

¹⁶² Nello specifico, essi sono: 1) migliorare la qualità e l'efficacia dei sistemi di istruzione e formazione; 2) facilitarne a tutti l'accesso; 3) aprire tali sistemi al resto del mondo.

¹⁶³ Approfondimenti in L. RUSTICO, *La cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione* in *Dir. Rel. Ind.*, 2009, p. 219 e ss.

¹⁶⁴ Ovvero il "*Programma Istruzione e formazione 2010*".

cui resta, però libera potestà normativa in suddetti settori), definendo anche un certo numero di misure volte al raggiungimento degli obiettivi stabiliti e i metodi di lavoro volti a definire i settori prioritari per ciascun ciclo di lavoro periodico individuato. I criteri di riferimento restano comunque semplici indicazioni. Spetta essenzialmente agli Stati membri, nel rispetto del principio di sussidiarietà, sviluppare le conclusioni del Vertice di Lisbona; come detto, gli Stati membri sono pienamente responsabili dei contenuti e dell'organizzazione dei rispettivi sistemi educativi.

Alla stessa stregua troviamo poi importanti comunicazioni della Commissione volte a precisare ulteriormente gli obiettivi, quali, ad esempio, quella del 10 gennaio 2003 *“Investire efficacemente nell'istruzione e nella formazione: un imperativo per l'Europa”*¹⁶⁵, relativa all'obiettivo di far l'uso migliore delle risorse. La comunicazione affronta la questione dell'investimento nell'istruzione e nella formazione in una prospettiva attenta in particolare agli aspetti attinenti alla ricerca, alla formazione durante l'intero arco della vita ed all'occupazione, indicando, quali strumenti, sia un aumento sostanziale degli investimenti educativi totali (investimenti supplementari non solo nella ricerca-sviluppo e nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione ma anche nel sistema educativo e formativo europeo nel suo insieme), sia un utilizzo migliore delle risorse esistenti nel contesto europeo, chiedendo agli Stati membri di occuparsi delle zone d'inefficienza delle spese¹⁶⁶ e, infine, la necessità di rendere disponibili risorse umane e finanziarie supplementari attraverso un approccio di partnership con le imprese ed i privati. È interessante notare come venga indicata anche la via per raggiungere il risultato: *“Ciò dovrebbe avvenire grazie ad una gestione più efficace delle risorse esistenti e a una decentralizzazione a livello regionale nella gestione delle risorse e dei programmi. Tale decentralizzazione, che dovrà essere accompagnata da un maggior coordinamento tra i ministeri nazionali, dovrà ovviamente avvenire nel rispetto della dimensione europea delle decisioni d'investimento”*. Sul tema degli investimenti è tornato a ribadire l'importanza cruciale dell'incremento di questi il Consiglio europeo nel giugno 2005, oltre che a evidenziare l'importanza di compiere maggiori sforzi per rendere più moderna l'istruzione superiore, per migliorare i livelli di istruzione e per assicurare un'istruzione e una formazione professionale di alta qualità a condizioni attraenti (marzo 2007).

Per sintetizzare, si può affermare che, per quanto riguarda la realizzazione del diritto all'istruzione, la Comunità non ha elaborato una politica comune,

¹⁶⁵ Comunicazione della Commissione n. 779/2002.

¹⁶⁶ Vengono indicate, ad esempio, le percentuali elevate di insuccesso scolastico, di abbandono prematuro degli studi, di disoccupazione dei diplomati, della durata eccessiva degli studi, dei bassi livelli di conoscenza e proponendo di rivolgere l'attenzione sulla formazione del personale insegnante, sulle nuove competenze di base, sulla formazione durante l'intero arco della vita e sulla cittadinanza attiva e sull'informazione.

quanto una serie di programmi operativi, poggianti, più che su specifiche competenze (quali quelle indicate derivanti dagli art. 165 e 166), sulla cooperazione tra gli Stati¹⁶⁷.

Tale punto di arrivo spiega il ruolo anche dei restanti soggetti e delle istituzioni comunitarie che svolgono funzioni in materia di istruzione. Alcuni di tali soggetti svolgono funzioni anche in materia di formazione professionale, ma per tale settore le funzioni sono più ampie, a conferma del maggior grado di permeazione dell'Unione nelle politiche degli Stati membri rispetto all'istruzione. Infatti, come già detto per il caso di Eurydice, anche gli altri soggetti (alcuni dei quali verranno analizzati nella parte relativa alla formazione professionale, come il CEDEFOP) hanno funzioni con riferimento nello specifico a "progetti" o quadri di azione o, ancora, a ricognizione di quanto viene fatto dagli Stati membri.

Ad esempio, all'interno della Commissione è stata creata la "Direzione Generale per l'Istruzione e la Cultura", quale organo ricoprente una funzione di monitoraggio e di iniziativa legislativa in funzione del perseguimento degli obiettivi inclusi all'interno della Strategia di Lisbona e del "*Programma di Lavoro Istruzione e Formazione 2010*", consistenti (1) nel miglioramento della qualità e dell'efficienza dei sistemi d'istruzione e di formazione professionale; (2) nel rendere maggiormente accessibili ai cittadini europei i vari sistemi nazionali d'istruzione e di formazione professionale; (3) nello stabilire connessioni e scambi, da una parte, fra i sistemi d'istruzione e di formazione professionale europei e, dall'altra, fra quelli propri di tutte le altre Nazioni del mondo, ciò al fine di favorire una maggiore circolazione delle conoscenze, aumentando così anche la competitività del mercato europeo su scala mondiale.

Operativamente e a titolo esemplificativo del tipo di attività che è chiamata a svolgere, la Direzione Generale per l'Istruzione e la Cultura ha elaborato (e adottato in data 16 dicembre 2008) la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni relativa alla "*Costituzione di un quadro strategico aggiornato per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione*". Circa il suo funzionamento, all'interno della Direzione Generale sono costituiti singoli gruppi di lavoro, ai quali partecipano i rappresentanti degli Stati Membri aderenti ai singoli progetti. Ad esempio, è allo studio il cosiddetto progetto "*Peer Learning Activities - PLA*", a mezzo del quale si intende creare una rete atta a mettere in comunicazione gli insegnanti e i formatori operanti all'interno dei vari sistemi formativi nazionali, con lo scopo di portare a soluzione problemi comuni a questi ultimi. La Direzione Generale per l'Istruzione e la Cultura interagisce in modo stretto oltre che con il Parlamento Europeo e con il Consiglio anche con altri enti sia europei sia nazionali, fra i quali si annoverano: le reti istituzionali di "Fedora", "Euroguidance", "Eurydice" e "NEC"; la Rete

¹⁶⁷ Di tale avviso è anche F. LUNARDON, cit.

Europea per le politiche concernenti l'orientamento permanente (la cosiddetta "ELGPN") e la cosiddetta "EACEA", ossia la "Education, Audiovisual and Culture Executive Agency".

Quest'ultima, istituita nel 2005¹⁶⁸, è responsabile della gestione di una parte dei programmi europei concernenti l'Istruzione, gli Audiovisivi e la Cultura ed opera sotto la supervisione delle Direzioni Generali istituite presso la Commissione Europea e competenti in materia¹⁶⁹

Le funzioni principali attribuite a tale Agenzia sono: la gestione della rete "Eurydice"; la statuizione delle condizioni e delle linee guida relative ai sistemi di finanziamento delle varie attività concernenti l'istruzione e la formazione professionale così come poste in essere a livello europeo; la gestione dei vari progetti europei concernenti le materie di competenza dell'Agenzia¹⁷⁰, compresa l'instaurazione di contatti diretti con i soggetti istituzionali partecipanti ai programmi posti in essere dall'Agenzia ed il controllo sullo stato di effettiva attuazione dei vari progetti approvati dall'Agenzia.

2.1.2.Ed in espansione nella materia "Formazione professionale".

Si rinviene già nel Trattato istitutivo della Comunità (art. 128) la previsione secondo cui, su proposta della Commissione e sentito il CESE "il Consiglio fissa i principi generali per l'attuazione di una *politica comune* di formazione professionale (...)". Sebbene tali primi principi generali siano stati assunti già negli anni '60¹⁷¹, si sono mostrate resistenze da parte dei Paesi membri, cui la Comunità ha contrapposto allora la promozione di una cooperazione in materia, ricollegandosi al più all'effettività della libera circolazione. Fino alla nuova previsione adottata dal Trattato di Maastricht ("La Comunità attua una politica di formazione professionale *che rafforza ed integra le azioni degli Stati*, nel pieno rispetto della responsabilità di questi ultimi per quanto riguarda il contenuto e l'organizzazione della formazione professionale", art. 127), le iniziative comunitarie si sono concentrate nell'organizzazione di scambi tra lavoratori, in azioni comuni nell'ambito dell'Orientamento professionale, in

¹⁶⁸ Ente istituzionale europeo creato a mezzo della Decisione n. 2005/56/CE adottata dalla Commissione Europea il 14 gennaio 2005. Come tutte le agenzie comunitarie, anch'essa è dotata di personalità giuridica e di autonomia finanziaria e di bilancio.

¹⁶⁹ In particolare, si tratta: della DG per l'Istruzione e la Cultura (1); DG per gli aspetti concernenti la società dell'informazione e i Media ("DG INFSO") (2); DG per la cooperazione relativa agli aiuti comunitari ("DG AIDCO") (3).

¹⁷⁰ in particolare, i progetti "Erasmus" e "Leonardo Da Vinci".

¹⁷¹ Sottolinea questo passaggio anche F. LUNARDON, op.cit., la quale ritiene che tali principi generali, adottati con Decisione del Consiglio 63/266 del 2 aprile 1963, da allora facciano parte dell'*aquis* comunitario. Rappresentano ancora un riferimento basilare nel campo della formazione anche per G. ARRIGO, *Il diritto del lavoro dell'Unione europea*, II, Giuffrè, Milano 2002, p. 242.

programmi formativi europei¹⁷² e riconoscimento dei diplomi. *Id est*: fino a Maastricht, oltre a poter aderire ai progetti specifici comunitari, gli Stati restano liberi di decidere *come* realizzare gli obiettivi della formazione, ma non *se* farlo, cosa che resta decisa dagli organismi della Comunità.

Nella misura in cui la formazione professionale viene “letta” in maniera sempre più stringente insieme all’occupazione e al mercato del lavoro¹⁷³, gli Stati paiono scivolare da una posizione di parità con la Comunità a una di maggior soggezione: rientrando nel Titolo VIII (oggi, Titolo IX), introdotto ex novo, sull’occupazione, si applica la possibilità, per il Consiglio, di deliberare a maggioranza qualificata su “orientamenti *di cui devono tener conto gli Stati membri* nelle rispettive politiche in materia di occupazione”. Infine, diviene strumento di politica dell’impiego nell’ambito della Strategia europea per l’occupazione (SEO). In dottrina, vi è chi sottolinea tale stretta connessione con il tema (o meglio, con la competenza in materia di) occupabilità in ambito europeo; per quanto tale rilievo sia incontestabile alla luce del mutato contesto europeo delle nuove previsioni introdotte (mi riferisco, ad esempio, a tutto il campo della formazione permanente e alla formazione rivolta agli adulti, intesa come la formazione professionale che “ha come scopo l’acquisizione di nozioni necessarie per l’immediato esercizio di attività tecnico-pratiche”¹⁷⁴), tale rilievo invece mal si attaglia a quella parte di formazione professionale che attiene alla istruzione-formazione. Ovvero, pare più adeguato, per quanto riguarda quella parte di istruzione che viene realizzata dai sistemi nazionali nella formazione professionale e viene rivolta ai giovani o giovanissimi, che tali percorsi siano più propriamente associati alla materia Istruzione.

Accanto alla lettura della formazione “in coppia” con l’occupazione, vi è anche un altro rilievo sollevato dalla dottrina¹⁷⁵ che pare essere più confacente. È viceversa infatti possibile (ed opportuno) leggere, dopo Maastricht, la formazione in connessione con il diritto all’istruzione ed il valore della cultura, riconoscendo come essa venga a far parte dello *status* di cittadino europeo, alla stregua di un diritto sociale cittadinanza. Circa il legame di tale diritto con la cittadinanza si è già detto nel primo capitolo, evidenziando i caratteri della nozione a livello europeo. Qui val la pena ricordare la sentenza della Corte di Giustizia del 2005¹⁷⁶, richiamata dalla stessa dottrina citata, che ha riconosciuto ad uno studente, legalmente soggiornante in uno Stato membro, il diritto a fruire degli stessi

¹⁷² Quali i programmi *Erasmus, Lingua, Petra, Comett, Science e Iris*.

¹⁷³ Mi riferisco al Libro Bianco di Delors e alle modifiche intervenute con il Trattato di Amsterdam.

¹⁷⁴ Secondo la definizione datane dalla Corte costituzionale nella sent. 24 maggio 1977, n. 89.

¹⁷⁵ M. ROCCELLA, *Formazione, occupabilità, occupazione nell’Europa Comunitaria*, relazione al congresso AIDLASS 2006, in *Giorn. di Dir. del lavoro e di relazioni industriali*, fasc. 113, 2007.

¹⁷⁶ Sent. 15 marzo 2005, causa C-209/03, *Bidar*.

sostegni finanziari riconosciuti dallo Stato ai propri cittadini, senza ritenere necessario alcun legame con il mercato del lavoro. Dunque, ci si trova oltre i confini in cui è solito operare il principio di libera circolazione dei lavoratori (che richiede pur sempre un contatto, per quanto labile, con il mercato e l'occupazione).

Adombrata la maggior pregnanza del ruolo comunitario per questo versante, si segnala quindi come gli Stati membri siano chiamati a collaborare e/o a far parte di più soggetti istituzionali nel settore nella formazione. Oltre a quelli già esaminati, occorre segnalare, in primis, il *Centro Europeo per lo sviluppo della formazione professionale* (CEDEFOP), operante già dal 1975¹⁷⁷. Secondo quanto è disposto dall'articolo 2 del Regolamento istitutivo, nasce con il compito precipuo di “...fornire il suo contributo alla Commissione per favorire, a livello comunitario, la promozione e lo sviluppo della formazione professionale e della formazione continua (...)”, e di “garantire la diffusione di ogni documentazione e informazione utile (...)”, promuovendo ricerche, analisi, raccolte di informazioni e quant'altro possa contribuire allo sviluppo e all'efficacia delle politiche europee concernenti i sistemi nazionali della formazione professionale. Con riguardo a tale scopo promozionale, nell'ambito dell'ente sono stati approntati i progetti volti all'istituzione della cosiddetta rete “ReferNet”. Tale rete costituisce un sistema strutturato e decentralizzato (autorizzato anche all'approntamento di appositi progetti di ricerca, finanziati sia dagli organi europei sia da quelli nazionali), di raccolta, di diffusione e di scambio di informazioni relative ai vari sistemi nazionali – europei della formazione professionale. A fronte della grande varietà di caratteristiche proprie di ogni sistema nazionale della formazione professionale, tale istituto è volto a favorire la creazione di un approccio comune e concertato sia da parte degli organi europei sia da parte dei vari enti nazionali competenti con riguardo alle varie problematiche affliggenti tutti i sistemi nazionali della formazione professionale. Di là da ogni questione circa l'efficacia, vi è da osservare, in ogni caso, che il sistema di omogeneizzazione delle politiche comunitarie tende a operare sia a livello strettamente istituzionale – decisionale sia mediante l'istituzione di apposite reti raggruppanti al proprio interno enti di vario tipo (come avviene, appunto, con riguardo a *ReferNet*). Inoltre, la stessa rete non collega fra loro singoli enti bensì molteplici reti di soggetti presenti a livello nazionale, i primi raggruppati fra loro in varie forme (principalmente, consorzi o reti istituzionali) e qualificati come idonei e attendibili con riguardo agli incarichi loro assegnati in forza dell'appartenenza al *network* in oggetto. Ogni consorzio o

¹⁷⁷ Tale organismo è stato istituito con Regolamento del Consiglio della CEE n. 337/75, adottato il 10 febbraio dell'anno 1975. L'art. 1 di detto atto costitutivo statuisce che tale istituzione è dotata “...in tutti gli Stati membri della più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche...”, a essa vietandosi di perseguire qualsiasi scopo di lucro. La norma in oggetto va essere letta alla luce della generale autonomia finanziaria e di bilancio che è riconosciuta a tutte le agenzie comunitarie e agli altri vari organismi.

rete nazionale è coordinato a livello nazionale da un unico soggetto. Il centro, consente ai singoli soggetti appartenenti alle reti o ai consorzi nazionali di accedere e di scambiare informazioni con enti simili appartenenti ad altri Stati membri. Tali interazioni possono essere classificate sia come “perfettamente orizzontali” (in quanto gli enti coinvolti dialogano direttamente fra loro a livello nazionale o transnazionale) sia “miste” (ossia gli enti, al fine di interagire fra loro, devono prima rivolgersi ai coordinatori nazionali della rete *ReferNet* territorialmente competenti, soprattutto quando uno dei soggetti dello scambio di informazioni è un organo comunitario).

La propaggine in territorio italiano della rete *ReferNet* è costituita da un apposito consorzio di istituzioni, alla cui guida è posto l'ISFOL (*Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori*), che da alcuni anni è l'ente capofila e coordinatore del Consorzio Italiano ReferNet.

Altro ente di rilievo è la *Fondazione Europea per la formazione professionale (ETF)*¹⁷⁸, la quale, principalmente, persegue lo scopo di contribuire allo sviluppo dei sistemi (nazionali) di formazione professionale¹⁷⁹ e presta assistenza per la definizione del fabbisogno e delle priorità in materia di “formazione”, in particolare dei cosiddetti “formatori”, attraverso l'attuazione di misure di supporto tecnico nel settore della formazione professionale e la collaborazione con i competenti organismi designati dei Paesi potenzialmente beneficiari¹⁸⁰. In sostanza, funge da camera di compensazione, in modo da fornire alla Comunità, agli Stati membri e ai Paesi terzi di cui all'articolo 16, oltre che ai paesi beneficiari potenziali e a tutte le altre parti interessate, informazioni concernenti le iniziative in corso e le esigenze future nel campo della formazione, fornendo una struttura attraverso cui possono essere incanalate le offerte di assistenza¹⁸¹.

Si segnala, infine, la costituzione del *Comitato Economico e sociale* (CESE), ad opera del Trattato di Roma (art. 257), quale organo consultivo “...costituito da rappresentanti delle varie componenti di carattere economico e sociale della società civile organizzata, in particolare dei produttori, agricoltori, vettori, lavoratori, commercianti e artigiani, nonché delle libere professioni, dei consumatori e dell'interesse generale...”. Tale organismo si occupa di rilasciare pareri al Parlamento Europeo, alla Commissione unica e al Consiglio dell'Unione

¹⁷⁸ Tale organismo è un'agenzia dell'Unione Europea, istituita nel 1990 a Torino con il Regolamento del Consiglio della CEE n. 1360/90. Con riguardo alla natura giuridica dell'ente, analogamente al CEDEFOP, “*La Fondazione ha personalità giuridica. In ciascuno degli Stati membri essa ha la più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalle legislazioni nazionali; essa può in particolare acquistare o alienare beni immobili e mobili e stare in giudizio. Non persegue finalità di lucro*” (art. 4, Reg. n. 1360/90/CEE).

¹⁷⁹ Cfr. art. 1 del Reg. n. 1360/90/CEE.

¹⁸⁰ Cfr. art. 3 del medesimo regolamento.

¹⁸¹ Nuovamente, cfr. art. 3.

Europea ogniqualvolta debbano essere affrontati i problemi economici relativi all'attuazione delle politiche comunitarie (disponibilità di fondi, riparto e utilizzazione delle risorse europee, etc...). Secondo quanto è previsto dal punto n. 4 dell'art. 150 del Trattato di Roma, il Comitato deve essere preventivamente consultato (dovendo rilasciare un parere obbligatorio ma non vincolante) da parte del Consiglio d'Europa ogniqualvolta quest'ultimo adotti atti giuridici di cui all'articolo 251, compresi, quindi, quelli concernenti il sistema della formazione professionale. Un punto interessante circa tale comitato è rappresentato dal fatto che l'istituzione in oggetto realizza un sistema di rappresentanza delle parti sociali nazionali direttamente nell'ambito dei vari processi normativi posti in essere dagli organi di vertice europei, evitando, quindi, che questi ultimi interagiscano con le varie realtà nazionali esclusivamente per il tramite delle istituzioni di vertice dei vari ordinamenti nazionali¹⁸².

2.2. Il riparto di competenze in materia istruzione dopo la riforma del titolo V, Parte II, della Costituzione e prime indicazioni della Corte costituzionale

Definito il diritto all'istruzione, occorre ora individuare a quali livelli di governo spetti provvedere per la relativa attuazione, ovvero il riparto delle competenze legislative ad amministrative in materia. Il sistema dell'istruzione (in cui, per le ragioni anzidette, risulta ricompreso anche il settore dell'IeFP) sta subendo profondi mutamenti, sia a livello statale che, in limitati casi, a livello regionale. Tale sistema, infatti, è stato oggetto di ripetute riforme, più o meno recenti; da ultimo è intervenuta la cd. "riforma Gelmini", la quale ha definito la revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico dei licei, degli istituti tecnici e degli istituti professionali statali, oltrechè del sistema di congiuntura di questi ultimi con i sistemi regionali di istruzione e formazione professionale.

Dall'analisi del quadro attuale emerge un impianto organizzativo statale che si sovrappone per ampia parte con quello regionale, non rendendo facilmente individuabile né le competenze legislative, amministrative e gestionali dei diversi

¹⁸² Come risulta dagli atti del CESE, I membri del Comitato in oggetto sono suddivisi in tre gruppi distinti (Approfondimenti in http://europa.eu/institutions/consultative/eesc/index_it.htm): il primo rappresenta i datori di lavoro ed è composto da esponenti del settore pubblico e privato, delle piccole e medie imprese, delle camere di commercio, del commercio all'ingrosso e al dettaglio, delle banche e delle assicurazioni, dei trasporti e dell'agricoltura; il secondo rappresenta tutte le categorie di lavoratori dipendenti, dagli operai ai dirigenti. I suoi membri sono esponenti dei sindacati. Il terzo, infine, rappresenta una vasta gamma di interessi (ONG, organizzazioni di agricoltori, artigiani e professioni liberali, cooperative e associazioni senza scopo di lucro, organizzazioni consumeristiche e ambientaliste, comunità scientifiche e accademiche e associazioni in rappresentanza delle famiglie, delle donne e dei disabili).

livelli di governo, né l'offerta formativa rivolta agli utenti finali. Tale situazione, soprattutto per la parte che riguarda l'istruzione e la formazione professionale (IeFP), non può che essere in parte imputata alla riforma introdotta con la legge n. 53 del 2003 (cd. "riforma Moratti") e con gli atti statali ad essa collegati (quali ad esempio la legge n. 40 del 2007, il d.lgs. n. 226 del 2005 ed i recenti D.P.R. 15 marzo 2010 n. 87, 88, 89). Pur pregevole per molti aspetti, tra i quali le finalità stesse, la legge è risultata inadeguata sul piano attuativo: si sono dovuti attendere parecchi anni per i regolamenti volti alla sua concreta messa a regime e le singole Regioni non sono risultate in grado di attuarla per la parte che sarebbe loro spettata.

Il versante dell'attuazione regionale e le implicazioni che la stessa sta realizzando, non soltanto rispetto all'effettività del diritto all'istruzione, ma anche rispetto al sistema di istruzione stesso, saranno oggetto del capitolo 3. Come si dirà, si sono registrati in sede regionale alcuni tentativi di attuazione della riforma configurata a livello statale/ministeriale e di strutturazione di propri sistemi di IeFP innovativi dal punto di vista organizzativo, gestionale e dell'offerta formativa. Circa lo studio del riparto delle competenze contenuto nel presente capitolo, esso è condotto sulla scorta delle indicazioni della Corte costituzionale sinora intervenute.

2.2.1. Il (difficile) riparto disegnato nella Carta costituzionale

Al fine di delineare il quadro di riparto delle competenze in materia, occorre districarsi tra le sovrapposizioni esistenti tra le competenze statali e le competenze regionali in materia di istruzione e formazione professionale, tra le materie "istruzione", "istruzione e formazione professionale" e "l'apprendistato", oltre alle sovrapposizioni tra il sistema statale di istituti professionali e tecnici e gli istituti regionali esistenti che, sino a poco tempo fa, potevano riconoscere solamente qualifiche triennali, a fronte di percorsi professionalizzanti molto dissimili tra loro per contenuti e organizzazione.

Inoltre, si deve fornire risposta al quesito desunto dalla lettera del riformulato secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, ovvero definire la sussistenza o meno del vincolo costituito dalle "norme generali in materia di istruzione" per il legislatore regionale chiamato a disciplinare in via esclusiva l'IeFP.

Infine, è necessario "rileggere" gli atti normativi vigenti per valutarne la conformità al nuovo quadro costituzionale, almeno sotto due diversi profili: il riparto di competenze ivi delineato e l'introduzione del principio di sussidiarietà

(art. 118 Cost.)¹⁸³. Infatti, con l'introduzione di quest'ultimo principio (nella sua interpretazione più pregnante, ovvero escludendo che la sussidiarietà sia soltanto un'indicazione facoltativa e non doverosa, o che la sua applicazione debba limitarsi alle sole funzioni di interesse sociale ma non delle funzioni pubbliche) nella norma che delinea l'impianto costituzionale della distribuzione delle funzioni amministrative (l'art. 118 Cost., appunto) è avvenuta la vera "rottura" del monopolio statale nell'esercizio delle funzioni pubbliche¹⁸⁴. In precedenza, come noto, l'impianto delle funzioni amministrative si reggeva sul principio del parallelismo e, dunque, sul binomio degli artt. 117 e 118; oggi non vi è più un rigido ed automatico parallelismo e l'art. 118 può legittimare distribuzioni di funzioni amministrative indipendenti dall'impianto dell'art. 117. Per tali funzioni, la sintetica analisi contenuta nella seconda parte del presente capitolo, viene dunque condotta a partire dalle istituzioni scolastiche fino al livello nazionale - che in base all'articolo 118 della Cost. dovrebbe essere il livello assolutamente residuale¹⁸⁵.

Per quanto riguarda il riparto delle competenze in materia istruzione conseguente alla riforma costituzionale del 2001¹⁸⁶, sui criteri interpretativi del quale la Corte è intervenuta da ultimo con le sentenze che verranno esaminate, occorre determinare il quadro prescrittivo che è complessivamente determinato dalle disposizioni costituzionali che definiscono le rispettive competenze dello Stato, degli enti territoriali e delle istituzioni scolastiche (la cui autonomia è richiamata espressamente nell'art. 117, comma 3, Cost.) e di quelle formative, che qui maggiormente interessano (senz'altro implicitamente richiamate nell'articolo 118, comma 4 della Costituzione). Tuttavia, come è già stato rilevato in dottrina¹⁸⁷, a differenza di quanto si potrebbe ritenere a prima vista, considerato il numero di indicazioni che sono state aggiunte nel testo della Carta Costituzionale relative al campo che qui interessa, il risultato dell'intervento del legislatore costituzionale non coincide con un complesso di norme idonee a delimitare in

¹⁸³ Così A. POGGI, *Il "sistema nazionale di istruzione" dopo la revisione costituzionale. Spunti per una rilettura del principio pubblico-privato alla luce del principio di sussidiarietà*, in www.federalismi.it, 10 marzo 2005.

¹⁸⁴ Ibidem.

¹⁸⁵ In questo senso, A. POGGI, *Gli aspetti istituzionali in Autonomia scolastica*, in *note e contributi*, ASTRID, 2008, www.astrid-online.it.

¹⁸⁶ La bibliografia in proposito è assai vasta. In particolare, F. FRACCHIA, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, Giappichelli, Torino, 2008; S. LEO, *La materia dell'istruzione: le difficoltà di ricostruzione del sistema delle fonti*, in R. TARCHI (a cura di), *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio*, Torino, 2006; A. SANDULLI, *Istruzione*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Milano, 2006, 3305 ss., in part. 3312 ss.; L. CASTELLI, *Istruzione e regioni: la legislazione regionale dopo il Titolo V*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, 839 ss.

¹⁸⁷ Si confronti, ad esempio, G. M. SALERNO, *Le competenze in tema di istruzione e formazione professionale nel vigente ordinamento costituzionale*, relazione tenuta al seminario CONS-FAP del 16 giugno 2006, in www.federalismi.it, n. 16/2006.

maniera univoca il ruolo di ciascun soggetto istituzionale e vincolare rigidamente l'intero assetto ordinamentale. La concreta realizzazione dell'istruzione, soprattutto per il settore della formazione professionale, infatti, è risultata mutevole in questi primi anni di applicazione; i processi legislativi e regolamentari di riforma del settore hanno, e stanno, attraversando diacronicamente e trasversalmente le innovazioni di rango costituzionale¹⁸⁸, spesso perseguendo direzioni diametralmente opposte, e ciò anche a causa della difficoltà di individuare con precisione la linea di demarcazione tra le varie funzioni in materia, come segnalato più volte anche dalla Corte. Si pensi ad esempio alle molteplici rappresentazioni del ruolo ministeriale nel settore della formazione, oscillanti tra centralizzazione e decentramento; alla predisposizione di (continue) riforme in materia effettuate dal legislatore ordinario e all'agire - ovviamente autonomo - di ciascuna Regione, che è risultato talvolta in anticipo e talvolta in difformità rispetto agli orientamenti indicati dalle riforme statali, come dimostrato nei casi di alcune leggi regionali esaminati nel capitolo 3.

Con la modifica dell'art. 117 della Costituzione, l'unica indicazione relativa al riparto di competenze in materia - ovvero la competenza concorrente per l'istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica¹⁸⁹ - viene sostituita da cinque indicazioni differenti:

- competenza legislativa esclusiva dello Stato per le *“norme generali sull'istruzione”* (art. 117, secondo comma, lettera n), Cost.);
- competenza legislativa esclusiva dello Stato per la *“determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio”* (art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.);
- competenza legislativa concorrente in materia di *“istruzione, [salva l'autonomia scolastica]”* (art. 117, terzo comma, Cost.);
- competenza legislativa esclusiva delle Regioni in materia di *“istruzione e formazione professionale”* (art. 117, quarto comma, Cost.);

¹⁸⁸Come noto, le riforme legislative relative al settore dell'istruzione e della formazione in particolare hanno avuto inizio sin da prima del 2001 e per di più si sono parzialmente contraddette, sovrapposte e sostituite l'una all'altra. Doveroso ricordare l'introduzione dell'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche, realizzata dalla legge n. 537 del 1993, parzialmente sviluppata in seguito dalla legge n. 59 del 1997 e dal reg. n. 275 del 1999 e altri importanti provvedimenti che hanno anticipato gli indirizzi riformatori che avrebbero poi trovato copertura costituzionale nel 2001, tanto che si è parlato di riforma “a costituzione invariata”. In questo senso, si cfr. L. CASTELLI, *Istruzione e Regioni: la legislazione regionale dopo il Titolo V*, in *Studi e ricerche*, 2004, www.astrid-online.it. Per una puntuale disamina delle riforme che hanno investito il settore dagli anni '90 si veda A. PAJNO, *Autonomia delle scuole e riforme istituzionali*, in *Rapporto sulla scuola dell'autonomia 2002*, Armando editore, 2002, p. 15 e ss.

¹⁸⁹ Art. 117, primo comma, Cost., testo previgente la riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione, ex legge cost. n. 3/2001.

- possibile attribuzione alle Regioni a statuto ordinario, su loro richiesta, “*di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*” concernenti le materie rientranti nella legislazione concorrente e in alcune materie in cui lo Stato ha competenza esclusiva, tra cui anche le “*norme generali sull’istruzione*” (art. 116, terzo comma, Cost.).

Parrebbe - da una rapida lettura delle prescrizioni sopra elencate - che le novità più evidenti consistano nel passaggio alla competenza concorrente della materia Istruzione e della materia IeFP alla competenza esclusiva regionale. Bisogna in ogni caso precisare che l’equiparazione di quest’ultima alla materia Istruzione, implica che i nodi interpretativi che coinvolgono tutte le prescrizioni costituzionali introdotte *ex novo* riguardanti la materia dell’*”Istruzione”* sono da sciogliere anche nei confronti sistema dell’*”Istruzione e Formazione Professionale”* (sia che si consideri quest’ultima un materia a sé stante, sia che la si consideri una parte-settore della prima, al pari dell’assistenza scolastica che già nel previgente testo costituzionale avevano considerazione a sé rispetto all’istruzione, senza che questo significasse che non ne costituissero parte integrante).

2.2.2. La competenza concorrente in materia di istruzione fra principi fondamentali e norme generali

L’acquisizione di competenza sull’istruzione da parte delle Regioni ha profondamente modificato l’assetto precedente, mettendo fine al tradizionale monopolio dello Stato nell’elaborazione delle politiche di settore¹⁹⁰; con ciò non solo si è voluto confermare il ruolo già assegnato alle Regioni con il d.lgs. n. 112/1998 (cioè con il riconoscimento di potestà amministrative), ma anche porre un segno di discontinuità con il riconoscimento della potestà legislativa, con la conseguente possibilità di effettuare scelte anche di natura politica nel settore¹⁹¹.

L’ambito materiale della «programmazione e gestione amministrativa della rete scolastica» (individuato dal d.lgs. n. 112/1998), nel nuovo contesto costituzionale, dovrebbe quindi essere concepito in senso estensivo, ossia non semplicemente come razionalizzazione dell’apparato dell’istruzione ma, soprattutto, come spazio e occasione di realizzazione di un’autentica *politica del servizio pubblico sul territorio*, in grado di interpretarne i bisogni e prefigurarne le

¹⁹⁰ Cfr. M. COCCONI, *Le regioni nell’istruzione dopo il nuovo Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 5, 2007, p. 725 e ss.

¹⁹¹ Sottolinea la discontinuità qualitativa rispetto all’assetto definito con il d.lgs. 112/98, A. POGGI, *La legislazione regionale sull’istruzione dopo la revisione del Titolo V. Poche prospettive e molti problemi*, in M. BOMBARDELLI, M. CONSULICH, *L’autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, Padova, Cedam, 2005, p. 38.

prospettive di sviluppo¹⁹². Tale area pertanto dovrebbe comprendere, proprio in tale quadro, le funzioni necessarie al conseguimento di tale politica, ossia la stessa provvista delle risorse umane e finanziarie e quindi la gestione del personale docente sia le misure di valutazione e di monitoraggio del servizio pubblico dell'istruzione secondo un'interpretazione in senso estensivo dei trasferimenti operati già prima della riforma costituzionale. Come da altri annotato¹⁹³, la previsione di tale competenza ben si integra con le altre competenze di spettanza delle Regioni nei settori contigui, ossia quelle relative al diritto allo studio (inteso quale "assistenza scolastica"), alle politiche occupazionali e alle professioni. La riconduzione alle Regioni della programmazione in senso politico del servizio pubblico dell'istruzione sul territorio consentirebbe l'integrazione di politiche diverse, che rappresenta una linea di sviluppo essenziale ora che il sistema di istruzione e formazione professionale viene considerato al pari dell'istruzione "tradizionalmente" intesa: essa offrirebbe alle Regioni la possibilità di organizzare un'offerta complessiva di istruzione e formazione, che si raccordi con l'istruzione.

La competenza regionale concorrente in materia risulta tuttavia compressa. Da un lato, dall'esplicarsi dell'autonomia funzionale scolastica (anch'essa costituzionalmente riconosciuta), quantomeno come rispetto alla programmazione dell'azione educativa e didattica; dall'altro lato, dalle competenze statali. Infatti, allo stesso sono affidati: le norme generali in materia di istruzione, i principi generali (giacché di competenza concorrente si tratta), e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Appare evidente la problematicità di quest'intreccio di competenze, denunciata dalla dottrina già all'indomani della Riforma¹⁹⁴, e sulla quale la Corte è dovuta più volte intervenire. Di seguito si renderà conto di tali interventi, con la precisazione che essi, anche laddove siano riferiti alla sola istruzione, coinvolgono anche il settore dell'IeFP, per le ragioni che si dirà.

2.2.3. I nodi problematici circa il vincolo delle "norme generali"

Una delle maggiori problematiche poste dalla previsione delle norme generali, che è ora da dissipare, riguarda il loro rapporto con il settore dell'Istruzione-formazione professionale.

¹⁹² Sull'interpretazione in tal senso dell'ambito materiale relativo alla «programmazione della rete scolastica», si v. A. PAJNO, *Costruzione del sistema di istruzione e «primato» delle funzioni amministrative*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 5/2004, 533.

¹⁹³ M. COCCONI, *Le regioni nell'istruzione*, op. cit., p. 728.

¹⁹⁴ V., ad esempio, A. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle Istituzioni scolastiche*, in *Le Regioni*, n. 4, 2002 e della stessa autrice, *La legislazione regionale sull'istruzione dopo la revisione del Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 5, 2005.

Ad oggi, non è più possibile aderire alla tesi, benché sostenibile e certamente suadente per ragioni di ordine di semplificazione, che vorrebbe la materia in oggetto sciolta dal vincolo delle “norme generali in materia di istruzione”¹⁹⁵. Non sussiste alcun dubbio che il legislatore regionale, nell’esercizio della sua potestà legislativa esclusiva in materia di IeFP, sia vincolato al rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni determinati dal legislatore statale¹⁹⁶. E’ parimenti pacifico che - proprio perché di potestà esclusiva si tratta - lo stesso non sia chiamato a rispettare alcun principio fondamentale posto dallo Stato in materia. Se così non fosse, il nuovo riparto di competenze previsto dalla riforma del Titolo V avrebbe lasciato immutato il quadro, conservando la materia tra quelle di competenze concorrente, della quale dunque lo Stato deve fissare i principi fondamentali e le Regioni la legislazione di dettaglio. Appare invece più problematica l’esatta valenza delle norme generali rispetto alla legislazione regionale.

Storicamente, si rinviene una distinzione tra la formazione culturale e la formazione professionale, “la prima prodotta sostanzialmente nei licei la seconda negli istituti tecnici e, nella prospettiva di un rapido inserimento nel mondo del lavoro di personale idoneo all’esercizio di attività esecutive o di prestazione d’opera qualificata, negli istituti professionali”¹⁹⁷. Inoltre, la Costituzione considera in separata sede (rispettivamente, art. 34, comma 2 e art. 35, comma 2), il diritto all’istruzione ed il diritto alla formazione professionale, e la formula “istruzione artigiana e professionale” scelta dal Costituente non si ancorava ad alcuna realtà costituita ben definita, tanto che inizialmente si sostenne che alla competenza regionale spettasse la (sola) formazione professionale di tipo extrascolastica ed addestrativa¹⁹⁸, e certamente tale concezione non portò all’istituzione di un vero e proprio ordine di istruzione professionale. L’attuale lettera del testo costituzionale utilizza invece l’espressione “*e con esclusione della istruzione e formazione professionale*”, il che porterebbe a ritenere quest’ultima come un settore sì distinto da quello dell’Istruzione, ma non per questo radicalmente separato ed esterno rispetto allo stesso, qualora si consideri l’utilizzo del termine “istruzione” come decisivo¹⁹⁹.

¹⁹⁵ Tesi in questo senso sostenuta ed ampiamente argomentata da, G. LANEVE, *Regioni e istruzione e formazione professionale, profili costituzionali*, in *Profili di innovazione*, Cacucci editore, Bari, 2008.

¹⁹⁶ Circa la trasversalità della clausola relativa ai LEP, si veda, su tutte, la sent. n. 282 del 2002.

¹⁹⁷ L. CALCERANO, G. MARTINEZ Y CABRERA, *Scuola* (ad vocem), in *Enc. del dir.*, Milano 1989, p. 898.

¹⁹⁸ Tale riduttiva tesi viene contestata da U. POTOTOSCHNIG, *La competenza regionale in materia istruzione e formazione professionale*, in *Riv. Giur. della scuola*, nn. 4/5, 1973.

¹⁹⁹ Come sostenuto da G.M. SALERNO, *Le competenze in tema di istruzione e formazione professionale nel vigente ordinamento costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2006. L’Autore sottolinea, infatti, come la disposizione in esame abbia “essenzialmente lo scopo di scorporare dal più generale e comprensivo ambito competenziale dell’istruzione alcuni specifici e determinati

Benché sia indubbio il vantaggio che si conseguirebbe dalla riconduzione dell'intera materia alla legislazione regionale e al solo rispetto dei LEP (ovvero una maggiore semplicità nel delineare il comunque intricato intreccio competenziale), le ragioni di semplificazione del sistema a sostegno di opposta tesi non sono tuttavia sufficientemente sorrette a fronte dell'attuale architettura complessiva dell'istruzione. Non è più sufficiente eccepire che, secondo il quadro globale delineato dalla riforma del Titolo V, la materia IeFP deve essere integralmente affidata al legislatore regionale poiché, laddove si è riconosciuta potestà esclusiva, si è inteso riconoscere un potere forte incisivo al quale si opporrebbe - per incoerenza al dettato costituzionale - la possibilità di indebolirla subordinandola un doppio potere statale potenzialmente ri-accentratore: la determinazione dei LEP e le norme generali. Vero è che va evitato il rischio che le "norme generali" vengano strumentalizzate e "piegate" per re-introdurre una (abbandonata) visione centralistica dell'istruzione (certamente presente, dato che l'istruzione in sé era concepita, fino alla riforma costituzionale, come di esclusiva spettanza statale)²⁰⁰. Tuttavia, il settore dell'IeFP, è entrato a gravitare fortemente nell'orbita dell'Istruzione, se non per esplicita scelta costituzionale, per scelta normativa, e tale scelta ha ricevuto l'avvallo della Corte Costituzionale (visto che quest'ultima ritiene che il limite delle norme generali valga anche per questo settore, come verrà detto a breve).

Il sistema stesso dell'istruzione secondaria superiore va oggi considerato come un *unicum*, non più formato dai soli "licei" tradizionalmente intesi, ma integrato dall'istruzione e formazione professionale. Non solo si è registrata un'evidente attrazione di un sistema verso l'altro, ma anche un'integrazione degli stessi, dal momento che l'obbligo scolastico stesso può essere assolto in entrambi i segmenti. Da ciò la necessità che l'architettura, la "spina dorsale" dell'impianto complessivo, sia delineata in maniera unitaria su tutto il territorio nazionale e per determinare l'ossatura del sistema non è sufficiente regolare la (sola) "prestazione" attraverso lo strumento dei LEP.

Il legislatore ordinario, prendendo atto della novella costituzionale, ha provveduto a delegare il Governo per la definizione delle norme generali in questione (legge n. 53/2003), ed infatti quest'ultimo vi ha provveduto rivolgendo l'attenzione anche ad ampi segmenti della formazione professionale con il d.lgs. n. 226/2005, nel quale è contenuto *anche* il capo III relativo ai LEP relative ai percorsi di istruzione e formazione professionale. Parimenti, i recenti regolamenti

sottosettori ordinamentali, (...) al fine precipuo di sottrarli alla disciplina propria della potestà legislativa concorrente, e dunque, innanzitutto, al vincolo dei "principi fondamentali" posti o desumibili dalla legislazione statale". Risulta comunque essere la tesi maggioritaria il ritenere che la materia sia soggetta (anche) alle norme generali; si veda ad esempio G. MARCHETTI, *Istruzione e formazione*, in G. Santaniello, *Trattato di diritto amm.*, vol. XXXIX.

²⁰⁰ Nuovamente in G. LANEVE, *Regioni e istruzione e formazione professionale*, op. cit. p. 100-108.

nn. 87 e 88 del 2010 di riordino del secondo ciclo di istruzione, rispettivamente per gli istituti professionali e gli istituti tecnici, hanno un preciso *incipit*: l'articolo di apertura che reca l'oggetto del regolamento esordisce con *"Il presente regolamento detta le norme generali relative al riordino degli istituti professionali (...)"* (e degli istituti tecnici, il secondo rispettivo regolamento).

La necessità di una normativa nazionale unitaria risulta evidente dalle inevitabili commistioni tra le due materie e dall'impossibilità di distinguerle nettamente. Si considerino inoltre le problematiche insite nella configurazione dei "passaggi" da un sistema all'altro che dovrebbero venire non solo permessi ma agevolati²⁰¹, nel riconoscimento dei titoli conseguiti (che non potrà che rientrare nelle norme generali dell'istruzione) e nel recente riconoscimento contenuto nella legge n. 133 del 2008²⁰² (a riprova di quanto appena affermato) che *"l'obbligo di istruzione"*²⁰³ *si assolve anche nei percorsi di istruzione e formazione professionale*", le cui conseguenze sono evidentemente di notevole rilievo per

²⁰¹ Art. 2, lett. i), legge n. 53/2003.

²⁰² La legge n. 133 del 6 agosto 2008, così dispone all'art. 64, comma 4-bis. *Ai fini di contribuire al raggiungimento degli obiettivi di razionalizzazione dell'attuale assetto ordinamentale di cui al comma 4, nell'ambito del secondo ciclo di istruzione e formazione di cui al decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226, (...) le parole (...) sono sostituite dalle seguenti: «L'obbligo di istruzione si assolve anche nei percorsi di istruzione e formazione professionale di cui al Capo III del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226, e, sino alla completa messa a regime delle disposizioni ivi contenute, anche nei percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale di cui al comma 624 del presente articolo».*

I citati commi della legge n. 296 del 2006 sono così formulati: comma 622. *L'istruzione impartita per almeno dieci anni e' obbligatoria ed e' finalizzata a consentire il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età. L'età per l'accesso al lavoro e' conseguentemente elevata da quindici a sedici anni. Resta fermo il regime di gratuità ai sensi degli articoli 28, comma 1, e 30, comma 2, secondo periodo, del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226. L'adempimento dell'obbligo di istruzione deve consentire, una volta conseguito il titolo di studio conclusivo del primo ciclo, l'acquisizione dei saperi e delle competenze previste dai curricula relativi ai primi due anni degli istituti di istruzione secondaria superiore, sulla base di un apposito regolamento adottato dal Ministro della pubblica istruzione (...). Nel rispetto degli obiettivi di apprendimento generali e specifici previsti dai predetti curricula, possono essere concordati tra il Ministero della pubblica istruzione e le singole regioni percorsi e progetti che, fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, siano in grado di prevenire e contrastare la dispersione e di favorire il successo nell'assolvimento dell'obbligo di istruzione. Le strutture formative che concorrono alla realizzazione dei predetti percorsi e progetti devono essere inserite in un apposito elenco predisposto con decreto del Ministro della pubblica istruzione. (...). L'innalzamento dell'obbligo di istruzione decorre dall'anno scolastico 2007/08.*

Comma 624. *Fino alla messa a regime di quanto previsto dal comma 622, proseguono i percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale di cui all'articolo 28 del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226.[...]. Le strutture che realizzano tali percorsi sono accreditate dalle regioni sulla base dei criteri generali definiti con decreto adottato dal Ministro della pubblica istruzione di concerto con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.*

²⁰³ Ovvero l'obbligo previsto all'articolo 34 della Cost. (*"L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita"*) che è attualmente fissato in anni dieci dal succitato comma 622 della legge n. 296/2006.

l'ordinamento della materia nel suo complesso. Anche il riconoscimento stesso dell'assolvimento ha avuto un *iter* difficile, benché auspicato da più parti e da molto tempo, come testimonia il fatto che nella legge finanziaria per il 2007 - che elevò da quindici a sedici anni l'obbligo scolastico - non si definì in quali percorsi scolastici potesse essere assolto tale obbligo, “rimandando” a successivi regolamenti e decreti ministeriali tale scelta²⁰⁴ e lasciando così trasparire una vera e propria spaccatura tra una cultura che considerava meritevole solamente un biennio nel liceo tradizionalmente inteso e, all'opposto, una che, più realisticamente, auspicava la piena integrazione tra il sistema dei licei e quello della formazione professionale, conferendo piena dignità a entrambi i percorsi. Tale spaccatura è stata superata dal successivo governo, che, nell'affermare l'assolvimento dell'obbligo nei percorsi IeFP, l'ha esteso peraltro anche ai percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale “realizzati sulla base dell'accordo-quadro in sede di Conferenza Unificata del 19 giugno 2003”²⁰⁵, ovvero le sperimentazioni avviate in ambito regionale.

Al più si può affermare che ragioni di ordine sistematico, a partire dal titolo di potestà esclusiva regionale in materia (peraltro unico caso di esplicita previsione costituzione, giacché le altre materie ascritte al medesimo titolo sono richiamate solo in via residuale e quindi implicita) suggeriscono che tanto più ci si allontana dal nucleo della formazione volta ad adempiere (anche) all'obbligo scolastico e all'integrazione dei sistemi, tanto più ristretto sarà il nucleo di norme generali che vincoleranno il legislatore regionale; viceversa, tanto più ci si avvicina all'Istruzione, tanto maggiore sarà la forza gravitazionale che attrarrà la materia IeFP alle norme generali fissate dallo Stato.

A ogni modo, definire il rapporto tra “istruzione” e “Istruzione e formazione professionale” sul piano strettamente competenziale è certamente un nodo che spetta alla Corte Costituzionale sciogliere in via definitiva, e la stessa lo ha già fatto, seppure in modo implicito. Infatti, sin dalle prime pronunce

²⁰⁴ La seconda parte del citato comma 622 della legge n. 296/2006 recita infatti: “[...] L'adempimento dell'obbligo di istruzione deve consentire, una volta conseguito il titolo di studio conclusivo del primo ciclo, l'acquisizione dei saperi e delle competenze previste dai curricula relativi ai primi due anni degli istituti di istruzione secondaria superiore, sulla base di un apposito regolamento adottato dal Ministro della pubblica istruzione ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400. Nel rispetto degli obiettivi di apprendimento generali e specifici previsti dai predetti curricula, possono essere concordati tra il Ministero della pubblica istruzione e le singole regioni percorsi e progetti che, fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, siano in grado di prevenire e contrastare la dispersione e di favorire il successo nell'assolvimento dell'obbligo di istruzione. Le strutture formative che concorrono alla realizzazione dei predetti percorsi e progetti devono essere inserite in un apposito elenco predisposto con decreto del Ministro della pubblica istruzione. Il predetto decreto è redatto sulla base di criteri predefiniti con decreto del Ministro della pubblica istruzione, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. [...]”

²⁰⁵ D.lgs. n. 226 del 17 ottobre 2005, art. 28.

coinvolgenti direttamente o indirettamente il settore dell'IeFP, ha toccato al cuore la questione relativa alle norme generali.

A titolo di esempio, nella sent. 34/2005, dichiarando infondate le questioni di legittimità costituzionale mosse alla legge n. 12/2003²⁰⁶ della Regione Emilia-Romagna per violazione (anche) dell'art. 117, comma II, lett. m), la Corte assoggetta la legge regionale ai medesimi limiti (ovvero, norme generali). Infatti, precisando che la Regione non si era appropriata della competenza statale relativa alle norme generali in materia di istruzione ma che, anzi, aveva legiferato nel rispetto delle stesse²⁰⁷, implicitamente assoggetta la legislazione regionale in materia di IeFP alle stesse norme generali: dunque allo stesso limite cui è assoggettata la materia istruzione.

Successivamente, nella nota sentenza n. 200/2009, per sgomberare il campo da ogni dubbio, la Corte prende esplicitamente atto di quanto il legislatore ordinario ha considerato disciplina rientrante nelle “norme generali dello Stato”²⁰⁸, e le ripercorre in un elenco in cui vi fa rientrare anche norme relative alla IeFP, quali ad esempio “la definizione generale e complessiva del sistema educativo di istruzione e formazione, delle sue articolazioni cicliche e delle sue finalità ultime; la regolamentazione dell'accesso al sistema ed i termini del diritto-dovere alla sua fruizione; (...); la previsione e la regolamentazione delle prove che consentono il passaggio ai diversi cicli; la definizione degli standard minimi formativi richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli professionali conseguiti all'esito dei percorsi formativi, nonché per il passaggio ai percorsi scolastici; la definizione generale dei “percorsi” tra istruzione e formazione che realizzano diversi profili educativi, culturali e professionali (cui conseguono diversi titoli e qualifiche, riconoscibili sul piano nazionale) e la possibilità di passare da un percorso all'altro; la valutazione periodica degli apprendimenti e del comportamento degli studenti del sistema educativo di istruzione e formazione, (...); il modello di alternanza scuola-lavoro (...).”

²⁰⁶ Legge regionale n. 32 del 2002 (come modificata dalla l.r. n. 63 del 2009) recante “*Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento della formazione e della formazione professionale, anche in integrazione tra di loro*”, art. 13, commi 2 e 3.

²⁰⁷ Nello specifico, rispettando le norme generali fissate dallo Stato relative all'alternanza scuola-lavoro, di cui all'art. 4 della legge n. 53/2003, le norme relative all'“educazione degli adulti”, oltre alla lamentata lesione del “diritto al riconoscimento dei crediti ed al passaggio tra i sistemi per tutti gli studenti che provengono da percorsi non integrati”.

²⁰⁸ Punto n. 21 del Considerato in Diritto, sent. n. 200/2009, dove precisa che “*Il complesso delle suindicate fonti legislative rappresenta, per la sua valenza sistematica volta a definire espressamente l'ambito materiale di intervento esclusivo dello Stato, un significativo termine di riferimento per valutare se nuove disposizioni, contenute in altre leggi, possano essere qualificate allo stesso modo*”.

Parimenti, prendendo ad esempio la recente sentenza relativa alla legge regionale toscana²⁰⁹ in materia (sent. 309/2010), la Corte ne ha censurato l'art. 13 per violazione delle norme generali poste dallo Stato, in quanto la stessa introduceva un «percorso» formativo nell'ambito della formazione professionale diverso rispetto a quelli contemplati dalla disciplina statale per assolvere l'obbligo scolastico, rompendo così *“l'unità del sistema di istruzione e formazione, dando luogo a una soluzione ibrida che costituisce un tertium genus nei confronti dei percorsi (sia ordinari che sperimentali) individuati dalla disciplina statale”*²¹⁰.

2.2.4. I principi fondamentali e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni

Tornando al riparto delle competenze e proseguendo nell'ordine dei riferimenti costituzionali elencati, occorre effettuare qualche puntualizzazione sulle prescrizioni costituzionali al fine di meglio comprendere e collocare gli interventi legislativi attualmente vigenti volti ad attuare, rendere effettive ed esercitare le competenze spettanti ai vari livelli di governo secondo lo schema costituzionale sopradescritto.

È bene innanzitutto evidenziare come l'espressione contenuta nell'articolo 117 della Costituzione, *«norme generali sull'istruzione»*, ricorra anche nell'articolo 33, ma che la stessa risulti utilizzata in maniera differente, in quanto non vi è coincidenza di contenuto rispetto al quadro costituzionale precedente. L'art. 117 nel testo originario, del resto, non prevedeva alcuna competenza legislativa regionale in materia di istruzione, mentre nella nuova formulazione attribuisce alle Regioni competenza legislativa sia concorrente che esclusiva. Se, in precedenza, tale espressione “poteva essere intesa come «ogni e qualsiasi norma sull'istruzione», nel momento in cui una parte del potere legislativo transita verso le Regioni, occorre ripensare e individuare i contenuti della competenza statale”²¹¹.

²⁰⁹ Legge regionale n. 32/2002, *“T.U. della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro”*.

²¹⁰ Punto n. 3.4. del Considerato in Diritto, sent. Corte Cost. n. 309 del 2010. È la Corte stessa a precisare che *“lo stesso legislatore statale ha definito “generali” le norme sul diritto-dovere di istruzione e formazione, contenute nel decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 76 (Definizione delle norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, a norma dell'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 28 marzo 2003, n. 53)”*. La stessa richiama inoltre la sentenza (di poco precedente, n. 200/2009), precisando che *“(I)noltre, l'obbligo di istruzione appartiene a quella categoria di «disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario e uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio di istruzione»”*.

²¹¹ Come sottolineato da A. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle Istituzioni scolastiche*, in *Le Regioni*, n. 4, 2002.

A questo punto occorre distinguere le norme generali dai principi fondamentali, di centrale importanza per la materia Istruzione. Inoltre, avendo chiarito che la differenza più pregnante (dal punto di vista competenziale) tra Istruzione, da un lato, e Istruzione e Formazione Professionale dall'altro, è costituita dal fatto che quest'ultima non è vincolata ad alcuna normazione di principio posta dallo Stato, può avere una certa utilità chiarire quali ambiti rientrino tra i principi fondamentali, anche al fine di escluderli categoricamente dall'area più ristretta dell'istruzione professionale.

Come sottolineato in più occasioni dalla Corte Costituzionale, l'area di maggior sovrapposizione con le "norme generali" coincide con i "principi fondamentali" che lo Stato deve dettare in materia di istruzione in quanto rientrante nella competenza concorrente, e che viceversa può riguardare l'istruzione e la formazione professionale. A dettare criteri discretivi è intervenuta la Corte stessa in più sentenze²¹², anche se è opportuno precisare che la strada per una completa definizione dei confini appare ancora assai lunga e difficilmente potrà essere compiuta in via definitiva. Comunque, a voler sinteticamente indicare gli ambiti sui quali dovrebbe concentrarsi la normativa generale coinvolgente anche l'IeFP, si dovrebbero tener a riferimento i vari elementi centrali che si pongono in relazione con gli art. 33 e 34 Cost., che si riferiscono al "sistema", ossia che riguardano i caratteri precipui del servizio dell'istruzione e della formazione: ordinamenti didattici e titoli di studio (con cicli, durata, adempimento dell'obbligo scolastico, ecc.); "ordinamento" della funzione docente (libertà di insegnamento, intesa essenzialmente come libertà della funzione docente, e non solo come libertà del singolo insegnante); funzione e *status* del dirigente scolastico; ambiti e garanzie dell'autonomia (tecnica e amministrativa) delle istituzioni scolastiche e formative, anche in rapporto alle funzioni di supporto e di promozione delle istituzioni territoriali; condizioni e garanzie della scuola paritaria, visto il tenore dell'art. 33 terzo e quarto comma che riferiscono espressamente allo Stato - e non alla Repubblica - la responsabilità di far convivere la compagine statale e privata dell'istruzione²¹³; titoli di studio, verifiche e controlli (sia con sistemi "indipendenti" di rilevazione e di valutazione "esterna" dell'attività delle istituzioni scolastiche rispetto a standard minimi, sia con sistemi di valutazione dell'apprendimento degli alunni)²¹⁴.

²¹² Cfr. sent. nn. 13/2004, 34/2005, 37/2005, 120/2005, 279/2005, oltre alle sentenze esaminate nel presente contributo, n. 200/2009, n. 213/2009, n. 235/2010, n. 309/2010.

²¹³ In tal senso anche C. MARZUOLI, *L'attuazione della riforma costituzionale: l'istruzione (appunti)*, www.astrid-online.it, 2002.

²¹⁴ A due soli anni dalla riforma venivano indicate tali ambiti in senso restrittivo in ASTRID, *Istruzione e formazione dopo la modifica del Titolo V della Costituzione*, studio elaborato nel marzo 2003, www.astrid-online.it, realizzato dal gruppo di lavoro a cui hanno partecipato Livia Barberio Corsetti, Franco Bassanini, Luigi Berlinguer, Vittorio Campione, Gianfranco D'Alessio, Gaetano D'Auria, Gian Candido De Martin, Marina Gigante, Giunio Luzzatto, Carlo Marzuoli,

Potenzialmente pervasiva in materia di istruzione e formazione professionale risulta essere la competenza esclusiva dello Stato nella “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”, in quanto tale clausola deve essere considerata una clausola trasversale rispetto a moltissime materie non solo di competenza concorrente ma anche di competenza esclusiva regionale, quale è la materia oggetto del presente contributo. Tale determinazione dovrà limitarsi a ciò che effettivamente è “livello essenziale” delle prestazioni concernenti il diritto all’istruzione e alla formazione²¹⁵, e con il limite - costituzionalmente espresso - dell’individuazione di quanto deve essere necessariamente garantito in maniera omogenea “su tutto il territorio nazionale”.

Un agile criterio per distinguere i LEP dalle norme generali, utilizzabile a fini descrittivi benché sommario, consiste nel porsi dal punto di vista dei soggetti titolari del diritto all’istruzione, da garantire a tutti i cittadini, nel modo più concreto possibile, in relazione al principio di eguaglianza sostanziale. Ciò implica la determinazione di criteri e standard di distribuzione del servizio formativo sul territorio, di accessibilità e di varietà dell’offerta, di qualità, efficacia ed appropriatezza del servizio, insomma di tutto ciò che concorre a determinare il livello della corrispondenza ai bisogni ai quali (in un dato periodo) si ritiene di dover rispondere o che ci si propone di garantire. Oltre alle misure atte a garantire l’accesso di tutti al sistema, gli interventi per la piena integrazione dei soggetti deboli e le prestazioni indispensabili da garantire a famiglie e studenti - e i relativi standard qualitativi essenziali - dovrebbero rientrare tra i LEP i livelli di apprendimento, i criteri di valutazione e le condizioni per l’abilitazione all’esercizio delle professioni (art. 33, comma 5, Cost.)²¹⁶. Ciò che preme

Nadia Masini, Guido Meloni, Alessandro Pajno, Enrico Panini, Annamaria Poggi, Silvana Riccio, Adriana Vigneri, coordinato da Gian Candido De Martin.

²¹⁵Di trasformazione dell’“obbligo di istruzione” in “diritto alla formazione” si tratta in A. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle Istituzioni scolastiche*, in *Le Regioni*, n. 4, 2002. A sostegno, si consideri che già la legge n. 144 del 1999 conteneva, nell’art. 68 la seguente disposizione: “*Al fine di potenziare la crescita culturale e professionale dei giovani, ferme restando le disposizioni vigenti per quanto riguarda l’adempimento e l’assolvimento dell’obbligo dell’istruzione, e’ progressivamente istituito, a decorrere dall’anno 1999-2000, l’obbligo di frequenza di attività formative fino al compimento del diciottesimo anno di età. Tale obbligo può essere assolto in percorsi anche integrati di istruzione e formazione: a) nel sistema di istruzione scolastica; b) nel sistema della formazione professionale di competenza regionale c) nell’esercizio dell’apprendistato.* In ogni caso, si confronti l’art. 1, comma 1 del d.lgs. n. 226 del 17 ottobre 2005, che espressamente richiama “*il diritto-dovere all’istruzione e alla formazione di cui al d.lgs. 15 aprile 2005, n. 76*”.

²¹⁶ASTRID, *Istruzione e formazione dopo la modifica del Titolo V della Costituzione*, studio, 2003, www.astrid-online.it.

sottolineare è che, trattandosi di decisioni eminentemente politiche²¹⁷, che debbono realizzare un equilibrio tra servizi da garantire e disponibilità finanziarie, e che riguardano anche un settore di competenza esclusiva regionale, appare indispensabile che le Regioni siano messe in condizione di partecipare all'elaborazione di queste scelte, che sono comunque fortemente intrecciate con quelle di tipo organizzativo che le Regioni stesse, assieme agli enti locali, debbono adottare per rendere concretamente disponibile il servizio educativo.

Vi è poi un ulteriore - e per vero centrale - profilo connesso alla determinazione dei LEP, che attiene specificatamente al tema del finanziamento dei diritti sociali in generali, ed in particolare per quanto riguarda il diritto sociale all'istruzione. Pertanto, alla trattazione di questo profilo e alle sue ricadute in materia di istruzione si rinvia al capitolo in punto di finanziamento.

2.2.5. La difficile individuazione delle competenze amministrative

Per quanto riguarda la distribuzione delle funzioni amministrative, è preliminarmente necessario ricordare i fondamentali passaggi normativi che hanno attuato quanto previsto dal Costituente, partendo dal settore che storicamente è appartenuto per primo alle Regioni, l'istruzione professionale. Per lungo tempo, la statuita competenza (allora concorrente) regionale sembrò dimenticata, *in primis* perché gli enti titolari di questa potestà erano ancora lontani dal costituirsi, ed in secondo luogo perché, parallelamente, si era sviluppata una robusta istruzione professionale di Stato²¹⁸. Durante il processo di trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni²¹⁹, la materia in oggetto fu trasferita con il d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 10²²⁰. Tuttavia, come autorevolmente rilevato in dottrina²²¹, l'istruzione professionale (entro cui va ricompresa l'istruzione artigiana) era restrittivamente intesa come “addestramento professionale”, ovvero istruzione professionale extrascolastica, non certo comprensiva di tutti gli ordini e i tipi di scuola professionale. In tale contesto, dovette sembrare logico che, essendo necessario decentrare delle funzioni in materia di istruzione, fosse

²¹⁷ A. ROVAGNATI, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto alla salute: un primo esempio di attuazione della previsione di cui alla lett. m), II comma, art. 117 Cost.*, in *Le Regioni*, n. 3, 2003, p. 1141 ss.

²¹⁸ G. LANEVE, *Regioni e istruzione e formazione professionale*, op. cit., p. 37 e ss.

²¹⁹ Tale processo prese avvio con la legge delega n. 281 del 1970.

²²⁰ Per un commento, si veda, ad esempio, L. BALUCANI, *Le competenze delle Regioni in materia di istruzione professionale dopo i decreti sul trasferimento delle funzioni statali*, in *Foro amm.*, 1973, p. 394 e ss.; B. SGRÒ, *Rilievi propedeutici a una riforma dell'istruzione professionale in Italia*, in *Riv. giur. della scuola*, 1974.

²²¹ F. BASSANINI-V. ONIDA, *Problemi di diritto regionale*, Vol II, *Trasferimento delle funzioni e attuazione dell'ordinamento regionale*, Milano, 1974.

opportuno limitarsi ad affidare al governo locale solamente competenze amministrative in settori collaterali a quelli dell'istruzione: l'istruzione professionale finalizzata all'addestramento al lavoro e l'assistenza scolastica, concepita come attività esterna alla scuola, con contenuto prevalentemente economico²²².

A conferma di ciò, il succitato d.P.R. del 1972 si è limitato a trasferire i corsi di addestramento professionale e quelli aziendali di riqualificazione, l'addestramento professionale degli artigiani e degli apprendisti, l'istruzione professionale negli istituti di prevenzione e di pena del Ministero di Grazia e Giustizia, la formazione professionale per le professioni sanitarie ausiliarie, orientamento e riqualificazione per gli invalidi civili e del lavoro. Nelle funzioni amministrative sono comprese anche il finanziamento e le sovvenzioni, la vigilanza tecnica ed amministrativa sullo svolgimento delle attività; l'acquisto, la locazione, la costruzione, l'ampliamento e la gestione dei centri di addestramento ed istruzione professionale.

In tale contesto è intervenuto il d.P.R. n. 616 del 1977, cui va il merito di aver fornito un criterio netto e risolutivo (benché lo stesso si sia poi rivelato eccessivamente restrittivo) per comprendere cosa fosse l'istruzione artigiana e professionale: ogni attività di qualificazione, perfezionamento, riqualificazione e orientamento professionale dei lavoratori, *purché non diretta al conseguimento di un titolo di studio o diploma*. Contestualmente, prevede il trasferimento alle Regioni di tutti gli istituti (salvo gli istituti professionali e gli istituti d'arte statali), che hanno così assunto la qualifica di enti regionali.

Nel quadro del più ampio e generale disegno di ammodernamento dell'apparato amministrativo delineato dalla legge delega n. 59 del 1997²²³, la spinta al regionalismo si è avuta, per il settore dell'istruzione, sia attraverso il riconoscimento pieno dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, sia attraverso il potenziamento del ruolo regionale nel settore IeFP. Sotto quest'ultimo aspetto il decreto delegato n. 112 del 1998 ha indicato, tra le funzioni amministrative trasferite alle Regioni la programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale²²⁴, chiarendo definitivamente che per "istruzione artigiana e professionale" debba intendersi la "formazione professionale", ovvero "il complesso degli interventi volti al primo inserimento, compresa la formazione tecnico professionale superiore, al perfezionamento, alla riqualificazione e all'orientamento professionali, ossia con una valenza prevalentemente operativa, per qualsiasi attività di lavoro e per qualsiasi finalità,

²²² A. POGGI, *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie regionali*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2-3, 2004.

²²³ Per un'ampia disamina alla cd. Riforma "Bassanini", si rimanda a S. CASSESE, *Il disegno del terzo decentramento*, in *Giorn. dir. amm.*, 1997.

²²⁴ D.lgs. n. 112 del 1998, art. 138, comma 1, lett. a).

compresa la formazione impartita dagli istituti professionali, *nel cui ambito non funzionano corsi di studio di durata quinquennale* per il conseguimento del diploma di istruzione secondaria superiore, la formazione continua, permanente e ricorrente e quella conseguente a riconversione di attività produttive”²²⁵. Relativamente a tali attività, d’intesa con la Conferenza Stato-Regioni, sono stati trasferiti alle Regioni gli istituti professionali, con relativo conferimento di qualifica di enti regionali (si ribadisce: solamente gli istituti che non rilasciano diplomi quinquennali) e vengono conferite alle Regioni “tutte le funzioni e i compiti amministrativi”, salvo alcune funzioni di natura generale, di indirizzo e di coordinamento che sono mantenute espressamente allo Stato²²⁶. Per quanto riguarda il personale vengono trasferiti la formazione e l’aggiornamento; nei confronti degli istituti professionali vengono genericamente trasferite tutte le funzioni e compiti svolti dagli organi ministeriali (centrali e periferici), quali l’istituzione, la vigilanza, l’indirizzo, e il finanziamento (sempre limitatamente al rilascio di qualifiche e non di diplomi).

Sin qui, per sintetizzare, è immanente una concezione di istruzione e formazione professionale saldamente ancorata a due binari: quello di Stato (in cui possono essere conseguiti diplomi) e quello regionale (confinato alle qualifiche triennali e quadriennali, alla formazione rivolta ai lavoratori *latu sensu*, e ad alcuni segmenti di minor rilievo). Solo attraverso gli sviluppi successivi, quali la riforma costituzionale e la legge delega n. 53/2003 si persegue la piena valorizzazione dei percorsi di IfFP realizzati anche nel contesto regionale. Ciò, da un lato, attraverso il riconoscimento dell’assolvimento del diritto-dovere di istruzione e formazione nei percorsi sperimentali configurati e realizzati sulla base dello strumento dell’Intesa, dall’altro, attraverso la strada delineata dal d.lgs. n. 226/2005 che, in buona sostanza, avrebbe dovuto portare alla graduale scomparsa degli istituti tecnici e professionali di Stato. I primi, infatti, erano destinati a scomparire tramite la confluenza nei nuovi licei economici (dovevano dunque entrare nel circuito scolastico) ed i secondi tramite il loro definitivo passaggio sotto la competenza regionale. La chiara linea di tendenza, tuttavia, ha subito battute d’arresto e continue virate. Sia sufficiente considerare che, poco dopo, il decreto legge n. 7/2007²²⁷ sopprime i licei economico e tecnologico e configura in maniera unitaria l’“istruzione secondaria superiore”, i cui componenti sono i licei e gli istituti che sono finalizzati “al conseguimento di un diploma di istruzione

²²⁵ D.lgs. n. 112 del 1998, art. 141, comma 1.

²²⁶ Rientrano tra tali funzioni l’individuazione degli *standard* delle qualifiche professionali; la definizione dei requisiti minimi per l’accreditamento delle strutture che gestiscono la formazione professionale, la definizione dei criteri e dei parametri per la valutazione quantitativa e qualitativa di sistema.

²²⁷ Decreto legge n. 7 del 2007, convertito con modificazioni in legge n. 40 del 2007.

secondaria superiore”, ovverosia di durata quinquennale: ecco dunque il ripristino degli istituti tecnici e professionali (...di Stato, si intenda)²²⁸.

Rimandando al successivo paragrafo i recenti sviluppi normativi, di seguito alcuni spunti di sintesi relativi a quello che dovrebbe essere il riparto di funzioni amministrative alla luce dell’attuazione dei riformulati articoli 117 e 118 della Cost. e del principio di sussidiarietà. In linea di principio, lo schema potrebbe essere il seguente. Le Regioni, naturalmente nel rispetto dell’autonomia delle istituzioni formative, dovrebbero provvedere ai seguenti compiti:

- elaborazione di piani programmatici in materia di IeFP, contenenti gli obiettivi generali, le priorità, e le linee di intervento per l’offerta formativa regionale;
- programmazione dei mezzi e delle risorse finanziarie ed umane (“programmazione della rete scolastica”, sulla base dei piani provinciali);
- la determinazione del calendario scolastico;
- pianificazione degli interventi di edilizia scolastica e formativa;
- sostegno al diritto allo studio;
- i contributi alle scuole non statali;
- assegnazione di incentivi e benefici;
- procedure di accreditamento delle strutture formative programmazione e definizione dei percorsi formativi finalizzati all’esame di stato;
- vigilanza e controllo, monitoraggio, valutazione di efficienza/efficacia;
- certificazione e riconoscimento di qualifiche/diplomi professionali/crediti formativi.

Dal canto loro, Province e Comuni dovrebbero svolgere tutte le funzioni già previste dall’art. 139 del d.lgs. 112/1998 oltre ad ulteriori funzioni che dovrebbero venir loro delegate, quali ad esempio, gli interventi di edilizia, assistenza scolastica (mensa, assistenza disabili, trasporto, libri), la collaborazione con la Regione per la programmazione degli interventi, il coordinamento delle iniziative sul territorio e delle istituzioni scolastiche e formative, lo sviluppo di progetti formativi comuni sul territorio, etc...

2.3. L’attuale quadro normativo relativo a Istruzione e IeFP

L’impianto così costituzionalmente configurato, pur volendo preservare le esigenze di uniformità su tutto il territorio nazionale e le linee fondamentali complessive, parrebbe spingere verso una concezione di istruzione meno Stato-centrica, affidando alle Regioni l’istruzione e la formazione professionale e riconoscendo un ruolo preminente non solo all’autonomia scolastica, ma anche agli altri livelli di governo. Tuttavia, il primo provvedimento adottato, che

²²⁸Sul punto, G. LANEVE, *Regioni e istruzione e formazione professionale*, op. cit., p. 39 e ss.

avrebbe dovuto attuare la riforma costituzionale per il settore dell'istruzione, ne ha sostanzialmente paralizzato gli sviluppi: la *legge n. 53 del 28 marzo 2003* delega al governo la definizione delle “norme generali” sull'istruzione e dei “livelli essenziali delle prestazioni” in materia di istruzione e formazione professionale, senza tuttavia provvedere a potenziare l'autonomia scolastica e prevedendo in parte il riassorbimento della formazione professionale entro l'alveo dell'istruzione statale, aprendo al contempo un latente conflitto Stato-Regioni sull'assetto in materia²²⁹. Non si intende tacere in questa sede i pregi di cui tale legge è portatrice, in *primis* il fatto che, considerando un *unicum* il sistema dell'istruzione e della formazione professionale, conferisce pari dignità a entrambi i segmenti dell'istruzione e che, in ogni caso, la riforma non era ulteriormente procrastinabile. Tuttavia, lo “spazio” statale è stato interpretato in maniera decisamente estensiva. Di seguito, i pilastri su cui poggia l'intervento:

- creazione di un sistema unico per il secondo ciclo, formato da due segmenti (istruzione – istruzione e formazione professionale), favorendo il passaggio da un segmento all'altro;
- adozione del meccanismo dei crediti certificati per agevolare i suddetti passaggi e per il riconoscimento di esperienze formative, *stage* in Italia o all'estero, esercitazioni pratiche e ulteriori percorsi formativi;
- i titoli e le qualifiche professionali di differente livello che vengono conseguiti nei percorsi di istruzione e formazione professionale hanno valenza su tutto il territorio nazionale, se rispettano i LEP;
- l'obbligo scolastico e formativo sono stati ampliati e ridefiniti nel diritto-dovere all'istruzione e alla formazione per almeno 12 anni, ovvero sino al conseguimento di una qualifica professionale entro il 18° anno di età (previsione successivamente modificata);
- dal 15° anno d'età i diplomi e le qualifiche possono essere conseguite anche attraverso l'alternanza scuola-lavoro e l'apprendistato;
- L'IeFP si compone di percorsi quadriennali che consentono l'accesso all'IFTS²³⁰, cui è possibile aggiungere un ulteriore quinto anno integrativo (realizzato d'intesa con le università/AFAM²³¹) finalizzato a sostenere l'esame di Stato ed accedere all'università e all'AFAM.

Infine, quali strumenti a sostegno della riforma prevede l'istituzione del Servizio Nazionale di Valutazione del Sistema Scolastico, la riforma complessiva degli ordinamenti (che, in realtà, verrà attuata solo nel 2010) e l'adozione di una serie di regolamenti. In particolare, questi ultimi finalizzati a: (1) individuare il nucleo

²²⁹ Come lucidamente sottolineato da A. POGGI, *Gli aspetti istituzionali*, in *Autonomia scolastica, note e contributi*, ASTRID, 2008, www.astrid-online.it.

²³⁰ Istruzione e Formazione Tecnica Superiore.

²³¹ Alta Formazione Artistica e Musicale.

essenziale dei piani di studio (per la quota nazionale) rispetto agli OSA²³², discipline, attività, orari; (2) determinare le modalità di valutazione dei crediti scolastici e (3) definire gli standard minimi formativi per la spendibilità dei titoli professionali e per i passaggi tra i due segmenti del secondo ciclo.

La delega è stata esercitata dapprima con i *decreti legislativi n. 59 del 19 febbraio 2004, n. 76, del 15 aprile 2005*²³³ e *n. 77 del 15 aprile 2005*. Con il primo provvedimento sono state definite le norme generali relative alle scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione. Il primo decreto delegato del 2005 contiene le norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione nel secondo ciclo: dall'anno scolastico 2005/06 l'istruzione è riorganizzata nel "sistema educativo di istruzione e formazione", che comprende le istituzioni scolastiche (statali e paritarie) e le istituzioni formative accreditate dalle Regioni e dalle province autonome. Con il secondo vengono definite le norme generali relative all'alternanza scuola-lavoro, ovvero viene prevista l'«alternatività», come modalità di realizzazione dei corsi del II ciclo, sia nel sistema dei licei che in quello dell'IeFP, per assicurare, oltre alle conoscenze di base, l'acquisizione di competenze spendibili nel mercato del lavoro. Pertanto, il decreto delegato stabilisce le modalità attraverso cui gli studenti, dal quindicesimo anno di età, possano presentare la richiesta di svolgere l'intera formazione dai 15 ai 18 anni o parte di essa, attraverso l'alternanza di periodi di studio e di lavoro. Il ruolo centrale è dell'istituzione scolastica o formativa, che si assume la responsabilità dei singoli percorsi, che sono infatti progettati, attuati e valutati sotto la responsabilità dell'istituzione scolastica o formativa, sulla base di apposite convenzioni con le imprese, o con le rispettive associazioni di rappresentanza, o con le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, o con gli enti pubblici e privati, ivi inclusi quelli del terzo settore, disponibili ad accogliere gli studenti per periodi di apprendimento in situazione lavorativa, che non costituiscono rapporto individuale di lavoro²³⁴. Con il *d.lgs. n. 286 del 19*

²³² Obiettivi Specifici di Apprendimento.

²³³ Pubblicato in G.U. del 5 maggio 2005, n. 103.

²³⁴ Per la disciplina relativa all'apprendistato occorre invece far riferimento al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276 (art. 48 - 53), ed ora al d.lgs. n. 167/2011. Sostanzialmente, sono tre le tipologie previste:

- il contratto di *apprendistato* per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione (dal 15° anno di età, durata massima di tre anni, volto al conseguimento di una qualifica professionale. La regolamentazione dei profili formativi è rimessa alle Regioni, sulla base di alcuni principi direttivi);
- il contratto di *apprendistato professionalizzante per il conseguimento di una qualificazione attraverso una formazione sul lavoro e un apprendimento tecnico-professionale* (dai 18 ai 29 anni, o dai 17 se già in possesso di qualifica professionale, della durata minima di 2 anni e massima di 6; la regolamentazione dei profili formativi è rimessa alle Regioni, sulla base di alcuni principi direttivi);

novembre 2004 si è provveduto al sistema di valutazione, con l'istituzione del servizio nazionale di valutazione di istruzione e formazione.

La delega è stata successivamente esercitata con l'emanazione dei d.lgs. n. 226 del 17 ottobre 2005 con il quale sono state definite: le *norme generali* valevoli per il secondo ciclo di istruzione²³⁵; i caratteri fondamentali delle varie tipologie di liceo (otto, in seguito ridotte a sei); la garanzia dei passaggi dai percorsi liceali a quelli di istruzione professionale e viceversa con il meccanismo del riconoscimento dei crediti certificati e i *livelli essenziali delle prestazioni* per i percorsi di IeFP, ovvero i livelli che le Regioni devono assicurare nell'esercizio della loro competenza legislativa esclusiva in materia e nell'organizzazione del relativo servizio. Il rispetto dei LEP (art. 22) viene verificato attraverso la valutazione dei percorsi da parte del Servizio Nazionale di Valutazione del Sistema Educativo di Istruzione e Formazione (cui le istituzioni di istruzione forniscono i dati e le documentazioni richieste).

L'art. 1, comma 13, precisa che *“(T)utti i titoli e le qualifiche di carattere professionalizzante sono di competenza delle Regioni e delle Prov. Autonome e vengono rilasciati esclusivamente dalle istituzioni scolastiche e formative del sistema d'istruzione e formazione professionale”*; essi hanno valore nazionale in quanto corrispondenti ai LEP ivi definiti. Il medesimo articolo chiarisce che i medesimi LEP costituiscono requisiti per l'accreditamento delle istituzioni che realizzano tali percorsi da parte delle Regioni e delle Prov. autonome. Sul punto, si rileva una certa confusione sul “chi” debba attrezzarsi per fare in modo che tali livelli siano rispettati: mentre nel primo comma i livelli essenziali sono “*garantiti dallo Stato*”, nel secondo “*le Regioni assicurano i livelli essenziali delle prestazioni*”. Il successivo art. 15 puntualizza che (solo) con l'iscrizione e la frequenza alle predette istituzioni è possibile assolvere all'obbligo scolastico, con ciò lasciando intendere che, viceversa, non sarà possibile assolvere all'obbligo nei percorsi a carattere regionale. Questo accadrà senza dubbio finché il sistema non entri “a regime”, ovvero fino alla “completa attuazione, da parte di tutte le Regioni, degli adempimenti connessi alle loro competenze esclusive” mentre nel periodo transitorio l'apparato statale di istruzione continuerà ad assicurare l'offerta formativa attraverso gli istituti professionali di Stato. Infine, deve essere valutata positivamente l'idoneità ad assolvere l'obbligo scolastico, dei percorsi

– il contratto di *apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione, compresi titoli di studio universitari* (dai 18 ai 29 anni, o dai 17 se già in possesso di qualifica professionale; regolamentazione e durata rimessa alle Regioni, per i soli profili che attengono alla formazione in accordo con le associazioni territoriali dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro, le università e le altre istituzioni formative).

²³⁵ A tale atto è collegato anche il successivo che definisce le norme generali in materia di formazione degli insegnanti, ovvero il d.lgs. 227/2005, “Definizione delle norme generali in materia di formazione degli insegnanti ai fini dell'accesso all'insegnamento, ai sensi dell'art. 5 della legge 28 marzo 2003, n. 53”.

sperimentali di istruzione e formazione professionale realizzati sulla base dell'accordo-quadro in sede di Conferenza Unificata 19 giugno 2003.

Il succitato decreto è stato a sua volta in parte modificato dalla *legge n. 40 del 2007*, di conversione del decreto legge n. 7 del 2007 (art. 13), il quale, oltre ad aver ridotto il numero di indirizzi possibili di licei, è volto al potenziamento degli istituti tecnici e professionali, rinviando tuttavia a successivi decreti ministeriali la riduzione degli indirizzi ed il loro ammodernamento, il monte ore annuale sostenibile dagli allievi, la riorganizzazione delle discipline di insegnamento e l'orientamento agli studi universitari e all'IFTS²³⁶ e, infine, "auspicando", al successivo comma 1 quinquies, che il Ministero adotti apposite linee guida per il raccordo tra i percorsi degli istituti tecnico-professionali e i percorsi di IeFP finalizzati al conseguimento di qualifiche e diplomi professionali di competenza delle Regioni compresi in un apposito repertorio nazionale. Con la medesima legge si procede poi alla definizione di quelli che vengono denominati "poli tecnico-professionali", che possono essere costituiti dagli istituti tecnici e professionali, le strutture regionali accreditate e gli ITS²³⁷, dove è previsto un ruolo preminente delle Regioni in chiave programmatica²³⁸.

Nota di rilievo, che va sottolineata, è costituita dalla circostanza che altre operazioni dal "centro" assai significative vengono effettuate attraverso leggi finanziarie²³⁹. Ad esempio, la legge finanziaria per il 2002²⁴⁰, provvede alla definizione delle dotazioni organiche di personale e all'orario di lavoro, disponendo così in materia (evidentemente) di organizzazione scolastica. Con la legge finanziaria 2004 è stata stabilita la destinazione di parte del fondo per le politiche sociali al finanziamento di un contributo per le persone fisiche destinato alla "riduzione degli oneri effettivamente rimasti a carico per l'attività educativa di altri componenti del medesimo nucleo familiare presso scuole paritarie". In entrambi i casi la Corte è intervenuta a censurare le norme, non già nel merito delle scelte ivi operate, ma in punto di violazione di riparto delle competenze. In quest'ultimo caso²⁴¹, ha affermato che lo Stato avrebbe ridotto "le risorse trasferite alle regioni per sostenere, viceversa, interventi diretti dello Stato", sancendo così il principio secondo il quale, nel mutato quadro costituzionale e con riferimento alle materie divenute di competenza legislativa regionale "non sono ammessi finanziamenti caratterizzati da vincoli di destinazione". Nel primo

²³⁶ Istruzione e Formazione Tecnica Superiore.

²³⁷ Istituti Tecnici Superiori.

²³⁸ Non è ancora possibile effettuare una valutazione circa l'utilità e la concreta attuazione di tale provvedimento, anche perché l'attuazione dipende dall'iniziativa delle singole Regioni.

²³⁹ Cfr. A. POGGI, *La legislazione regionale sull'istruzione dopo la revisione del Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 5, 2005, p. 934-935.

²⁴⁰ V. art. 22, commi 2 e 3, l. n. 448/2001.

²⁴¹ Sent. n. 13/2004.

caso²⁴², rilevato che allo Stato è affidata la sola determinazione dei principi fondamentali (oltretutto delle norme generali, ma in quest'ambito certamente non potevano rientrare le censurate norme), con riguardo all'organizzazione scolastica non avrebbe dovuto assegnare ad un organo statale i relativi compiti per violazione del principio di sussidiarietà ed adeguatezza di cui all'art. 118, I comma. Da quanto detto appare chiara che lo Stato stenta a superare la logica secondo cui le Regioni (e il sistema degli enti locali complessivamente considerato) sono titolari dei trasferimenti di funzioni amministrative sulla base del d.lgs. 112/98, continuando ad operare con se la riforma costituzionale non fosse avvenuta²⁴³.

Ulteriore provvedimento è stato adottato con la legge finanziaria per il 2007. La legge n. 296 del 27 dicembre 2006 (art.1, comma 631), ha stabilito che, dal 2007, si attui la riorganizzazione dell'IFTS nel quadro del potenziamento dell'alta formazione professionale e delle misure per valorizzare la filiera tecnico-scientifica (per cui rivolta a giovani ed adulti in età lavorativa), secondo le linee guida adottate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (successivamente emanato il 25 gennaio 2008²⁴⁴), le quali sono volte a:

- riorganizzare complessivamente il sistema di IFTS, originariamente istituito dalla legge 17 maggio 1999, n. 144 (art. 69)²⁴⁵, cui consegue un “certificato di specializzazione tecnica superiore”;
- istituire gli Istituti Tecnici Superiori (ITS), di cui definisce l'offerta formativa e i programmi di attività cui consegue un “diploma di tecnico superiore”;
- rafforzare i poli tecnico-professionali, previsti dalla legge n. 40/07 (ma solo in termini di obiettivi: le misure andranno adottate con provvedimenti successivi, quelle che vengono adottate concretamente dalle Regioni nel transitorio hanno carattere sperimentale).

In questo contesto, il ruolo programmatico dell'offerta formativa da parte delle Regioni dovrebbe essere ampio: i percorsi in questione vengono costituiti e programmati nell'ambito dei piani territoriali²⁴⁶, che dovrebbero venire adottati dalle Regioni ogni triennio (di concerto con le Province, nel confronto con le parti

²⁴² Sent. n. 423/2004.

²⁴³ A questa conclusione giunge A. POGGI, *La legislazione regionale sull'istruzione dopo la revisione del Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 5, 2005, p. 934-935.

²⁴⁴ Provvedimento recante, appunto, “Linee guida per la riorganizzazione del sistema di istruzione e formazione tecnica superiore e la costituzione degli Istituti tecnici superiori”.

²⁴⁵ Per le cui norme attuative occorre rimandare al decreto interministeriale n. 436 del 31 ottobre 2000.

²⁴⁶ Per realizzare tali piani sono previste stabilmente risorse ministeriali cui possono accedere le Regioni a fronte di un cofinanziamento minimo del 30% (il contributo è ripartito tra le Regioni in relazione al numero di giovani tra i 20 e 34 anni, rilevato dall'ISTAT) e previa verifica della sussistenza di alcuni elementi da parte del Ministero stesso. Il 5% del fondo è destinato al monitoraggio e alla valutazione del sistema.

sociali, valorizzando il ruolo dei “comitati regionali per l’IFTS”), nel rispetto delle linee guida (si sottolinea in ogni caso che sono previsti negli allegati al d.P.C.M. puntuali criteri ministeriali, particolarmente restrittivi nel caso della istituzione di una Fondazione ITS, che deve venire fondata da un istituto tecnico o un istituto professionale, con una determinata forma giuridica e con determinati soci fondatori).

2.4. L’approvazione dei nuovi regolamenti statali concernenti il riordino del secondo ciclo di istruzione

In conclusione, dall’analisi è emerso come il sistema costituzionalmente configurato ed il riparto di competenze ivi delineato appaia sufficiente definito, rimettendo tuttavia la ricerca del punto di equilibrio alla sua concreta attuazione: pur volendo preservare le esigenze di uniformità su tutto il territorio nazionale e le linee fondamentali, parrebbe spingere verso una concezione di istruzione meno Stato-centrica, riconoscendo un ruolo preminente non solo all’autonomia scolastica, ma anche agli altri livelli di governo, affidando alle Regioni l’istruzione e la formazione professionale in via esclusiva.

Tuttavia, all’alba di una nuova riforma, è possibile sintetizzare il risultato del primo tentativo di riorganizzazione complessiva di settore successivo alla novella costituzionale: l’attuazione della legge n. 53/2003 pare si sia limitata a riproporre uno schema che si fonda su una pregnante disciplina centralistica e sulla preminenza delle istituzioni statali, lasciando alla legislazione regionale uno spazio poco definito. A sua volta, la legislazione regionale è stata piuttosto limitata e spesso osteggiata a livello ministeriale e l’autonomia scolastica è stata interpretata in maniera restrittiva, non essendosi registrato alcun trasferimento consistente e reale né di competenze, né di risorse.

Occorrerà attendere che, come previsto dalla riforma dell’istruzione secondaria superiore, le Regioni ridefiniscano i propri sistemi di IeFP per poterne trarre un bilancio nei termini sopra precisati e dire se essa avrà raggiunto l’obiettivo di riorganizzare il sistema in maniera efficiente, efficace e rispettosa dell’autonomia decisionale e delle competenze attribuite ai vari livelli di governo.

L’impianto normativo così come descritto, e nel cui quadro sono intervenute anche le leggi regionali che verranno analizzate nel successivo capitolo che sono state censurate dalle sentenze della Corte Costituzionale, è stato di recente completato con l’emanazione dei regolamenti di riordino e dalla adozione di alcuni altri provvedimenti, che contengono alcune novità a livello di distribuzione di compiti e competenze tra i vari livelli di governo.

In attuazione della previsione contenuta nella legge n. 133 del 6 agosto 2008²⁴⁷, (di conversione al decreto legge 25 giugno 2008, n. 112)²⁴⁸, sono stati approvati i relativi regolamenti, quali il d.P.R. n. 81 del 2009 volto alla riorganizzazione della rete scolastica, il d.P.R. n. 89 del 2009 concernente il riordino della scuola dell'infanzia e del primo ciclo²⁴⁹ e il d.P.R. n. 122 del 2009, recante il coordinamento delle norme per la valutazione degli alunni. Da ultimo, sono stati approvati, in seconda ed ultima lettura (4 febbraio 2010), e sempre per via regolamentare gli atti di riordino del secondo ciclo di istruzione, ovvero i regolamenti concernenti il riordino degli istituti professionali, degli istituti tecnici e dei licei, emanati con d.P.R. del 15 marzo 2010 (rispettivamente nn. 87, 88 e 89). Con tali regolamenti viene completata la riforma complessiva del secondo ciclo, entrata in vigore dall'a.s. 2010/11.

²⁴⁷ Art. 64, comma 4. "Per l'attuazione del piano di cui al comma 3, con uno o più regolamenti da adottare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto ed in modo da assicurare comunque la puntuale attuazione del piano di cui al comma 3, in relazione agli interventi annuali ivi previsti, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata di cui al citato decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, anche modificando le disposizioni legislative vigenti, si provvede ad una revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico, attenendosi ai seguenti criteri:

- a) razionalizzazione ed accorpamento delle classi di concorso, per una maggiore flessibilità nell'impiego dei docenti;
- b) ridefinizione dei curricoli vigenti nei diversi ordini di scuola anche attraverso la razionalizzazione dei piani di studio e dei relativi quadri orari, con particolare riferimento agli istituti tecnici e professionali;
- c) revisione dei criteri vigenti in materia di formazione delle classi;
- d) rimodulazione dell'attuale organizzazione didattica della scuola primaria ivi compresa la formazione professionale per il personale docente interessato ai processi di innovazione ordinamentale senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica;
- e) revisione dei criteri e dei parametri vigenti per la determinazione della consistenza complessiva degli organici del personale docente ed ATA, finalizzata ad una razionalizzazione degli stessi;
- f) ridefinizione dell'assetto organizzativo-didattico dei centri di istruzione per gli adulti, ivi compresi i corsi serali, previsto dalla vigente normativa;
- f-bis) definizione di criteri, tempi e modalità per la determinazione e l'articolazione dell'azione di ridimensionamento della rete scolastica prevedendo, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, l'attivazione di servizi qualificati per la migliore fruizione dell'offerta formativa;*
- f-ter) nel caso di chiusura o accorpamento degli istituti scolastici aventi sede nei piccoli comuni, lo Stato, le Regioni e gli enti locali possono prevedere specifiche misure finalizzate alla riduzione del disagio degli utenti."*

²⁴⁸ A tale atto è collegato anche un decreto legge volto, specificatamente, ad accelerare la pronta ed immediata introduzione di alcune innovazioni ritenute prioritarie; cfr. d.l. n. 137 del 1 settembre 2008, convertito in legge 30 ottobre 2008, n. 169.

²⁴⁹ Cui si collega il d.P.R. n. 105 del 2010, che approva i "traguardi per lo sviluppo delle competenze e obiettivi di apprendimento della religione cattolica per la scuola dell'infanzia e per il primo ciclo di istruzione".

Per quanto riguarda gli istituti tecnici e professionali, oltre ad una drastica riduzione dei percorsi istituzionali e sperimentali attivati (così come delle tipologie di liceo), si consente che al termine dei relativi percorsi gli studenti possano sostenere l'esame di Stato²⁵⁰ ed accedere ai corsi universitari e ai percorsi di IFTS anche presso gli ITS. Contestualmente, si assiste ad un "alleggerimento" dei quadri orari previsti che, indipendentemente dalle ragioni che lo sorreggono (che sia la mera necessità di ridurre la spesa finanziaria oramai insostenibile, oppure la volontà di puntare più sulla qualità dell'insegnamento che sulla quantità, in linea con il monte orario medio di altri Paesi avanzati), impone un ripensamento complessivo della strutturazione dei percorsi. Tale ripensamento coinvolge non solo il Ministero, ma anche le Regioni e i singoli Istituti, in quanto sono contestualmente previste le "*quote di flessibilità*" che corrispondono ad un margine di autonomia più ampio.

Nel prevedere il riordino anche degli istituti tecnici e professionali, pare andare nella direzione di sostenere i sistemi IeFP regionali che hanno dato buona prova di sé nelle sperimentazioni avviate gli scorsi anni. A conferma di quanto detto, si consideri il riconoscimento della possibilità di assolvere all'obbligo scolastico anche in tali percorsi regionali e la realizzazione dei corsi in maniera congiunta con gli istituti tecnici e professionali statali. Infatti, gli istituti professionali, in regime di sussidiarietà e nel quadro di intese con le Regioni, possono svolgere un ruolo complementare ed integrativo nell'organizzazione dei percorsi volti al conseguimento di qualifiche triennali e di diplomi professionali quadriennali²⁵¹. Nel quadro della nuova istruzione professionale, dunque, restano qualifiche (al terzo anno) e diplomi (al quarto), d'intesa con le Regioni: gli istituti professionali potranno rilasciarle in regime di sussidiarietà, sulla base di specifici accordi stipulati dal MIUR con le singole Regioni. La soluzione individuata appare equilibrata e volta a rispondere alla domanda di cicli formativi più brevi rispetto a quelli quinquennali, che permettano tuttavia un'apertura alla prosecuzione eventuale degli studi. Peraltro, il medesimo articolo (art. 2, comma 3), nella sua versione definitiva²⁵², specifica che per tali qualifiche e diplomi sono riconosciuti anche i percorsi di apprendistato, con ciò probabilmente volendo creare un collegamento preciso con quanto stabilito dall'emendamento, altrettanto criticato, all'art. 48 del d.lgs. del 10 settembre 2003, che prevede che l'obbligo di istruzione si assolvano anche nei percorsi di apprendistato per l'espletamento del diritto dovere di istruzione e formazione, e che a tali percorsi si possa accedere dai 15 anni

²⁵⁰ Con il superamento dell'esame di Stato lo studente consegue un "diploma di istruzione professionale" (art. 2, comma 2, D.P.R. 15 marzo 2010 n. 87); nelle prime bozze di regolamento si faceva invece riferimento, rispettivamente, al "diploma di tecnico" e al "diploma di perito".

²⁵¹ Art. 2, comma 3, D.P.R. 15 marzo 2010 n. 87.

²⁵² Le prime bozze di regolamento, infatti, non lo prevedevano.

anziché 16²⁵³ (come peraltro è in tutti i Paesi avanzati). Inoltre, a richiamo delle peculiari realtà regionali, l'art. 8 specificatamente prevede che *“possono essere concordate specifiche intese tra il MIUR, il MEF e le singole regioni interessate per la sperimentazione di nuovi modelli organizzativi e di gestione degli istituti professionali, anche in relazione all'erogazione dell'offerta formativa”*.

2.5. Primo bilancio della riforma e riflessi sul diritto all'istruzione

In prospettiva, la riforma dovrebbe consentire alle Regioni, nell'esercizio delle proprie competenze esclusive in materia di programmazione dell'offerta formativa, di definire sul territorio la rete dei servizi educativi in modo più efficace ed efficiente rispetto al passato. Le Regioni, infatti, dovrebbero poter progettare una più equilibrata distribuzione delle tipologie degli istituti e degli indirizzi a livello locale per rispondere alle esigenze dell'utenza e del mondo produttivo, eliminando duplicazioni e incertezze causate dalla sovrapposizione di alcuni percorsi formativi. Basti pensare al fatto che la riforma rafforza la distinzione tra istruzione tecnica e professionale: anche questo permetterebbe di eliminare molte sovrapposizioni, in quanto l'istruzione professionale si caratterizza in senso più “operativo”, e - dovendo essere in più stretto collegamento con le filiere produttive presenti nel territorio - la relativa programmazione, non dovrebbe essere più “centrata” a livello statale, bensì locale.

Tuttavia, è necessario precisare che, per la realizzazione compiuta dell'innovazione annunciata mancano parecchi pezzi del *puzzle*, peraltro decisivi. Si pensi ad esempio alla realizzazione piena dell'autonomia scolastica²⁵⁴, alla riforma del reclutamento del personale docente e amministrativo, alla riorganizzazione dei meccanismi di abilitazione dei docenti, alla formazione e all'aggiornamento degli stessi (inspiegabilmente ancora oggi a cura dello Stato), ed al trasferimento delle “leve organizzative” alle singole istituzioni (ad esempio, affidando il reclutamento direttamente alle scuole, importi degli stipendi collegati al merito, la piena capacità di autonoma iniziativa finanziaria, etc...). Ad oggi è possibile individuare un nucleo di scelte programmatiche e gestionali relativamente alla distribuzione del personale docente che appartiene alla competenza regionale. La Corte Costituzionale, infatti, ha recentemente avuto modo di riconfermare il proprio orientamento relativamente alle dotazioni

²⁵³ Circa la possibilità di accedere al contratto di apprendistato qualificante, al compimento del quindicesimo anno, v. nota n. 94.

²⁵⁴ Per una valutazione del tema alla luce dell'affermazione del regime dell'autonomia delle istituzioni scolastiche v. i contributi raccolti in G.C. DE MARTIN, A. COCOZZA, G. PORROTTO (a cura di), *Istituzioni scolastiche e formative e sistema regionale e locale*, Padova, 2008, nonché M. BOMBARDELLI, M. COSULICH (a cura di), *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, Padova, 2006.

organiche nel settore scolastico: mentre esse sono complessivamente definite a livello statale, la distribuzione del personale docente tra le istituzioni scolastiche autonome spetta alla Regioni (sent. Corte Cost. n. 235/2010, ed in precedenza sentt. nn. 13/2004, 120/2005 e 200/2009). In occasione del giudizio di legittimità costituzionale promosso dal Pres. del Consiglio dei Ministri in riferimento ad alcuni articoli della legge n. 3/2009 della Regione Sardegna²⁵⁵, la Corte ha precisato che “la definizione dell’assetto organizzativo e gestorio del servizio” non può essere ricompreso nella fissazione dei LEP e che appartiene all’ambito di pertinenza regionale “sia il settore della programmazione scolastica regionale, sia quello relativo al dimensionamento della rete delle istituzioni scolastiche, al quale è intimamente collegata la ripartizione delle correlative risorse di personale”.

Complessivamente, i regolamenti approvati rappresentano una base sufficientemente solida perché si introducano le novità necessarie, se non altro per alcune formulazioni normative adottate volutamente poco definite e che non impongono la scelta di un sistema piuttosto che di un altro, ma che, quanto meno, non vietano la realizzazione - un domani - di realtà innovative da adottarsi a livello nazionale e nemmeno vietano la sperimentazione di nuovi modelli organizzativi a livello regionale - oggi. In fondo, risulta sufficientemente evidente come, per l’IeFP, la riforma abbia attinto alle positive esperienze di sistemi regionali meglio funzionanti (vedi capitolo 3), come Veneto, Lombardia e Piemonte e si sia ispirata ai risultati di tali sperimentazioni, quali i percorsi triennali attivati in Lombardia sulla base di Intese con il MIUR già dal 2003 (quando la formazione professionale contava 3.000 ragazzi, mentre oggi raggiunge 40.000 studenti l’anno).

In conclusione, i nuovi regolamenti sono davvero un primo positivo passo, ma occorrerà attenderne gli eventuali sviluppi per capire se la riforma non sia stata dettata, come molti critici hanno sottolineato, dalle mere necessità imposte dai tagli alle risorse finanziarie, quanto dalla necessità semplicemente di iniziare da un punto, e da quel punto investire poi, gradualmente, tutto il sistema. Tuttavia, se fosse stata la “riforma epocale” annunciata, volta a realizzare il passaggio da un impianto centralistico e monopolistico statale ad un assetto policentrico e poliarchico, che chiama più soggetti a partecipare alla realizzazione del servizio scolastico in attuazione dei principi di differenziazione, sussidiarietà, autonomia e

²⁵⁵ Art. n. 3 (commi 1, 2, 3 e 12) e art. 9 (commi 3 e 4) della legge n. 3/2009 “*Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale*”. In particolare, con il secondo articolo citato la Regione Sardegna ha disciplinato un programma di interventi per ampliare il tempo scuola nelle scuole di infanzia ed attivare moduli didattico-integrativi nelle scuole di I e II grado al fine di utilizzare il personale precario, ed ha affidato alla Giunta regionale la definizione di modalità e criteri per la distribuzione delle risorse di personale nelle istituzioni scolastiche. La corte non vi ha ravvisato la lamentata esorbitanza delle competenze previste dallo statuto speciale, ribadendo invece “la necessità dell’intervento del legislatore regionale per la disciplina di situazioni legate a valutazioni coinvolgenti specifiche realtà territoriali delle Regioni, anche sotto il profilo socio-economico” (sent. Corte Cost. n. 235/2010).

funzionalità, avrebbe certamente potuto introdurre già nei regolamenti elementi aggiuntivi, affidando ai singoli soggetti coinvolti un ruolo più pregnante e accompagnando il conferimento di maggiori funzioni a questi soggetti più periferici con la sottrazione chiara delle medesime funzioni al centro. In particolare, avrebbe potuto proseguire sulla strada - già segnata, benché in parte abbondante - dell'autonomia scolastica²⁵⁶, potenziando il ruolo di scuole e istituti di formazione, che oggi hanno ambiti di autonomia minimi, limitati al più al settore della didattica e non certo coinvolgenti gli aspetti gestionali e finanziari. Con ciò si evidenzia la più grave discrasia interna alla riforma: si enunciano obiettivi chiari e ispirati all'autonomia, alla libertà di disegnare autonomamente percorsi di istruzione e formazione ma si delinea un modello di organizzazione del servizio che ostacola tale autonomia. Si riconosce che il servizio scolastico abbia natura progettuale, ma si nega nei fatti che tale natura si sostanzi nell'ideazione e nel governo dei percorsi formativi/educativi, nei quali tutte le risorse dovrebbero essere messe a disposizione dei soggetti responsabili del servizio.

Di certo vi è che oggi, rispetto al momento in cui fu sancito in Costituzione il diritto all'istruzione, quando le leggi che avrebbero dovuto renderlo operante nel nostro ordinamento erano ancora lontane a venire e nemmeno era chiara la funzione che sarebbe stata loro assegnata, tale diritto risulta certamente più definito. Le linee portanti sono disegnate: un'istruzione a cui deve essere garantito il massimo accesso, rivolta anche ai disabili, ai meno abbienti e agli stranieri; un'istruzione che ben può avere una connotazione volta alla formazione professionale senza che per questo non possa essere considerata una "buona" istruzione (la pari dignità, di cui si è detto). Un'istruzione alla cui realizzazione concorrono più livelli di governo (a cui è dato un margine, più o meno ampio, di innovatività) e la cui effettività dipende anche dai vincoli di bilancio: all'analisi quest'ulteriore livello di concretizzazione è dedicato il proseguo del presente lavoro.

²⁵⁶Suggerisce la prosecuzione della strada dell'autonomia per costruire modelli istituzionali basati sulla sussidiarietà e la cooperazione fra autonomie, G. TRAINITO, *Le istituzioni scolastiche nel territorio: rapporti con gli enti territoriali, le istituzioni sociali e culturali, il mondo imprenditoriale ed economico locale e la società civile*, in nota redatta per ASTRID (Fondazione per l'Analisi, gli Studi e le ricerche sulla Riforma delle istituzioni Democratiche e sull'innovazione nelle amministrazioni pubbliche) su *L'autonomia scolastica nella XV legislatura*, 2007.

CAPITOLO 3

LA CONCRETIZZAZIONE DEL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE NELLA PRASSI AMINISTRATIVA DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI

3.1. Gli interventi attuati dai vari livelli di governo e il margine di manovra delle Regioni

A questo punto, può apparire opportuno fornire un quadro *di sintesi* dei compiti concreti che sono affidati ai vari livelli di governo, al fine di verificare secondo quali modelli vengono strutturati ed attuati i vari interventi nella prassi amministrativa, posti in essere per rendere effettivo il diritto all'istruzione secondo l'accezione composita qui accolta.

L'angolo di visuale privilegiato per compiere tale operazione è il livello regionale. Infatti (par. 3.2. e 3.3.), focalizzando l'attenzione sulle modalità con cui gli enti di governo regionali stanno realizzando gli interventi, (fornendo un quadro che sarà, in questo caso, *di dettaglio*), si cercherà di definire quali siano le linee di sviluppo lungo le quali si sta muovendo il sistema dell'istruzione. Nei seguenti paragrafi verranno presi in particolare considerazione due aree di sicura pertinenza regionale, ovvero l'assistenza scolastica e i percorsi di IeFP; l'obiettivo è quello di valutare come le Regioni abbiano interpretato e stiano interpretando il loro ruolo nel settore. Dall'analisi è stato possibile trarre conclusioni di sicuro interesse: in certi casi, gli strumenti, relativamente marginali, sono stati utilizzati quali grimaldelli sul sistema complessivo dell'istruzione.

Dal punto di vista delle attribuzioni di compiti ai vari livelli di governo, è possibile affermare che, a fronte dell'introduzione del modello pluri-autonomistico introdotto, il ruolo dello Stato sia in fase recessiva: ridotto, da un lato dall'espansione delle autonomia regionale (e dalle altre autonomie

territoriali), dall'altro dall'affermazione delle autonomie scolastiche²⁵⁷. Il livello di governo regionale si trova nella posizione di vedersi attribuite man mano sempre più competenze, ma queste vengono poi spesso concretamente attorniate da provvedimenti statali che ne impongono una rilettura che le fa tornare ad essere concepite come funzioni amministrative delegate, secondo logiche ormai logore²⁵⁸.

Tale rilettura è stata talvolta contrastata dalla Corte Costituzionale, e talvolta avallata. Vi sono tuttavia dei punti fermi, dei "paletti", alcuni dei quali posti dalla Corte stessa negli ultimi anni che consentono di individuare quali siano i margini di manovra delle Regioni in materia di istruzione; tali indicazioni sono contenute nella seguente rassegna di sintesi delle ultime pronunce.

3.1.1. Le funzioni concretamente spettanti alle Regioni alla luce dell'ultimo triennio di attività della Corte

Con riferimento alle funzioni già attribuite alle Regioni con il d.lgs. n. 112/98, intervenendo nuovamente (sent. n. 50 del 2008) sulla questione dei finanziamenti alle scuole paritarie²⁵⁹, ha ribadito che il tema dei contributi destinati a tali scuole rientra nella competenza concorrente, precisando che "già prima della riforma del Titolo V, l'art. 138, comma 1, lett. e), del d.lgs. 112 del 1998 [aveva] conferito alle Regioni le funzioni amministrative relative ai «contributi alle scuole non statali», nel cui ambito devono essere ricomprese le scuole paritarie. Conseguenza da ciò che sarebbe «implausibile che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita» nella forma della competenza delegata dal citato art. 138"²⁶⁰.

Sulla scorta della medesima argomentazione, "si può assumere per certo che il prescritto ambito di legislazione regionale sta proprio nella programmazione della rete scolastica"²⁶¹; tale principio è stato da ultimo²⁶² affermato dal Giudice delle leggi con la nota sent. 200 del 2009 e, ancor più di recente, con la sent. n. 92 del

²⁵⁷ Tale ricostruzione è stata effettuata poco dopo la riforma del Titolo V della Costituzione da A. POGGI in *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle Istituzioni scolastiche*, in *Le Regioni*, n. 4, 2002, p. 771 e ss.

²⁵⁸ Mi riferisco qui al sistema di funzioni amministrative delegate ex d.lgs. n. 112/1998.

²⁵⁹ V. le già citate sentenze della Corte costituzionale nn. 13 e 423 del 2004.

²⁶⁰ L'importanza di tale pronuncia è sottolineata in M. PIETRANGELO, *La giurisprudenza costituzionale, 2008*, in ISSIRFA- CNR, *Sesto rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*, Giuffrè, 2011, p. 216.

²⁶¹ N. VICECONTE, *La giurisprudenza costituzionale, 2009*, in ISSIRFA- CNR, *Sesto rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*, Giuffrè, 2011, p. 274-275.

²⁶² V., per le pronunce meno recenti, sent. n. 13 del 2004, n. 34 del 2005.

2011²⁶³. Lo svolgimento attuativo dei principi fondamentali della materia è espressione dell'esigenza di disciplinare situazioni legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle Regioni, anche sotto il profilo socio-economico, quali appunto il settore della programmazione scolastica regionale e quello inerente al dimensionamento sul territorio della rete scolastica.

Per questa precisa ragione la Corte non ha avallato interventi statali (che nello specifico erano contenuti nel decreto legge n. 112/2008) che contenessero criteri preordinati per l'attuazione di tale dimensionamento, perché incidavano direttamente e immediatamente su situazioni strettamente legate alle varie realtà territoriali e alle esigenze socio-economiche di ciascun territorio, che invece devono apprezzate in sede regionale. Sfrondando secondo questa logica l'ambito statale, rimane forse meno offuscato il contorno di ciò che propriamente può dirsi regionale. Infatti, in questa stessa direzione prosegue la Corte²⁶⁴ circa la competenza relativa alla chiusura e all'accorpamento degli istituti scolastici nei piccoli comuni: rientreranno nella competenza regionale anche le misure finalizzate alla riduzione del disagio degli utenti in suddette situazioni, giacché è stretto il legame con le realtà locali, il cui apprezzamento è demandato agli organi regionali. Tale orientamento, presumibilmente verrà confermato²⁶⁵ a breve con riferimento all'ultimo conflitto in materia sollevato dalle Regioni avverso alcune disposizioni previste, in materia di razionalizzazione della spesa scolastica, dalla manovra finanziaria di luglio²⁶⁶, che impongono riduzioni di spesa relative all'organizzazione scolastica attraverso l'obbligatorio accorpamento delle scuole materne, elementari e medie in istituti scolastici comprensivi e la drastica diminuzione del numero delle scuole dotate di autonomia e degli incarichi di dirigente scolastico²⁶⁷.

²⁶³ Nello specifico, si tratta del ricorso promosso da Regione Toscana e Piemonte avverso la previsione contenuta nel d.P.R. 20 marzo 2009, n. 89 (*Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133*), relativa a "l'istituzione di nuove scuole e di nuove sezioni", la quale stabilisce che essa debba avvenire (solamente) "in collaborazione con gli enti territoriali, assicurando la coordinata partecipazione delle scuole statali e delle scuole paritarie al sistema scolastico nel suo complesso" (art. 2, c. 4). È la stessa Corte ha sottolineare che «della pronuncia n. 200 del 2009 non si è tenuto conto nell'adozione del regolamento legislativo di delegificazione». Le Regioni ricorrenti hanno quindi denunciato la lesione della loro competenza in materia di dimensionamento e di organizzazione della rete scolastica, e il contrasto delle norme del regolamento con il citato art. 117, terzo comma, della Costituzione.

²⁶⁴ Nuovamente, sent. 200/2009.

²⁶⁵ Di tale avviso, C. F. FERRAJOLI, *L'organizzazione scolastica ancora al centro del contenzioso costituzionale tra stato e regioni*, in *Rivista dell'associazione italiana dei costituzionalisti* n. 4, 2011.

²⁶⁶ Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111; in particolare, oggetto di censura sono i commi 4 e 5 dell'articolo 19.

²⁶⁷ Altrettanto plausibile, se il ragionamento tiene, sarà la proposizione di ricorsi analoghi avverso il recentissimo provvedimento statale che interviene proprio nel medesimo ambito, con

Tornando nuovamente (sent. n. 235 del 2010) a specificare questo “collegamento con la realtà territoriale della Regione”, in relazione alla competenza della programmazione scolastica regionale e al dimensionamento sul territorio della rete scolastica, la Consulta ha precisato che in ciò è compresa anche la distribuzione del personale docente tra le istituzioni scolastiche. Viceversa, rientrano tra le norme generali, quelle disposizioni che “definiscono la struttura portante del sistema e richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario e uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante un’offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell’istruzione, nonché la parità tra le scuole statali e le scuole non statali (...)” (sent. n. 200/2009). In questo senso, la Corte vi riconduce le norme relative all’obbligo scolastico (sent. n. 309 del 2010), sia censurando norme regionali che introducevano percorsi formativi diversi da quelli previsti nell’unitario sistema di istruzione e formazione professionale (il riferimento è al sistema IeFP che era stato istituito dalla Regione Toscana, come si dirà più dettagliatamente, sent. n. 309/2010), sia con riferimento alle discipline regionali che avevano fissato un’età minima inferiore ai sedici anni prescritti dalla normativa nazionale²⁶⁸ per l’accesso all’apprendistato (sent. n. 334 del 2010). Rispetto al segmento IeFP, ed in particolare all’apprendistato, ha chiarito che, poiché si incrociano diverse materie (oltre alla formazione professionale, di competenza esclusiva regionale vi è infatti la formazione aziendale, che rientra nel sinallagma contrattuale, e quindi nella materia “ordinamento civile”), sussiste la possibilità per lo Stato di indicare norme “cedevoli”, per ovviare alla eventuale assenza di regolamentazione regionale. In questo modo sarebbe possibile dar luogo effettivamente ai contratti di apprendistato in quelle Regioni ove ancora non sia stata posta una disciplina in tal senso (sent. n. 176 del 2010). Ben inteso che questa venga meno man mano che si giunga all’emanazione di leggi regionali.

Sulla scorta di tali ultime indicazioni è possibile affermare che la competenza legislativa ripartita dovrebbe andare oltre al solo ruolo di programmazione che a livello di funzioni amministrative appartiene già alle Regioni dal 1998 (secondo le indicazioni fornite dalla Corte: istituzione, soppressione, accorpamento delle istituzioni scolastiche; integrazione tra

aggravamento ulteriore. L'articolo 4 della legge di stabilità n. 183, approvata novembre prevede, ai commi 69 e 70, che alle istituzioni scolastiche autonome di minore dimensione - quelle stesse alle quali l'art. 19, comma 5 del decreto di luglio ha precluso l'assegnazione di dirigenti scolastici con incarico a tempo indeterminato - non possa essere assegnato, in via esclusiva, un posto di direttore dei servizi generali ed amministrativi, prevedendone invece l'assegnazione in comune con altre istituzioni scolastiche. Contemporaneamente, la legge di stabilità ha elevato il numero minimo di alunni previsti per avere una autonoma dirigenza scolastica - salito da 500 a 600 nelle scuole ordinarie e da 300 a 400 nelle scuole site nelle isole minori e nei comuni montani - e al sotto dei quali si prevedono i citati forti tagli al personale amministrativo

²⁶⁸ La pronuncia della sentenza è intervenuta prima della riforma relative all’apprendistato (l. n. 183/2010 e d.lgs. n. 167/2011).

istruzione e formazione professionale; contributi alle scuole non statali; distribuzione del personale docente; etc...). L'organizzazione e la programmazione del sistema scolastico, in questa prospettiva, potrebbe potenzialmente diventare un settore in cui le Regioni esercitano un ruolo significativo ed in cui, grazie alle altre competenze conferite (professioni, mercato lavoro, diritto allo studio, ricerca scientifica, utilizzo dei fondi strutturali europei...), potrebbero “sviluppare una vera e propria *politica dell'istruzione* sul proprio territorio”²⁶⁹:

- programmazione dell'offerta complessiva di istruzione e formazione in relazione alle esigenze economiche e produttive del territorio;
- definizioni di obiettivi specifici del sistema connessi alla propria specificità territoriale (oltre a quelli minimi fissati dallo stato);
- disciplina dell'organizzazione territoriale dell'offerta formativa (compresa la disciplina degli organi territoriali scolastici);
- gestione del diritto allo studio;
- gestione del personale, anche docente.

La logica dell'integrazione delle politiche richiede appunto che ci sia un soggetto che, nel rispetto dei livelli essenziali e delle norme generali, organizzi e programmi quantitativamente e qualitativamente l'offerta formativa sul territorio. In particolare, ciò consentirebbe una maggiore chiarezza e trasparenza rispetto anche alla gestione del servizio scolastico. Attualmente si ha una distribuzione dei compiti gestionali della scuola tra più soggetti con la conseguenza che risulta difficile individuare le responsabilità di ciascuno di essi sui risultati. Nel tempo si è cercato di attribuire un maggior numero di compiti alle singole scuole (in omaggio alla conclamata autonomia scolastica²⁷⁰). Operazione, questa, effettuata senza sottrarre agli altri soggetti i compiti che svolgevano: infatti, salvo un limitato trasferimento di competenze dagli uffici scolastici provinciali alle singole scuole operato dall'art. 14 del d.P.R. 8 marzo 1999, n. 275, le competenze derivanti alle scuole dallo stesso d.P.R. attengono prevalentemente ad una maggiore autonomia nell'organizzazione della didattica rispetto alle prescrizioni contenute negli ordinamenti degli studi, ma per il resto rimangono immutate le competenze esercitate dagli altri soggetti. In sostanza, ciò significa che le

²⁶⁹ Cfr. la ricostruzione fornita in A. POGGI, in *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle Istituzioni scolastiche*, in *Le Regioni*, n. 4, 2002, p. 806.

²⁷⁰ Circa il ruolo dell'autonomia scolastica e delle funzioni svolte dalle istituzioni scolastiche, si veda M. BOMBARDELLI, M. COSULICH (a cura di), *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, Cedam, Padova, 2005; G. C. DE MARTIN, A. COCOZZA, G. PORROTTO (a cura di), *Istituzioni scolastiche e formative e sistema regionale e locale*, Padova, Cedam, 2008; A. PAJNO, G. CHIOSSO, G. BERTAGNA, *L'autonomia nelle scuole*, Brescia, 1998.

istituzioni scolastiche e formative sono sottoposte a decisioni assunte da soggetti esterni per una notevole parte delle loro quotidiane esigenze di funzionamento²⁷¹:

- dallo Stato per i finanziamenti, per l'entità degli organici di personale, per il reclutamento e la mobilità del personale, per la formazione in servizio del personale della scuola, per le risorse necessarie per l'acquisto di libri e di strumenti didattici;
- dagli Enti locali (dal Comune per le "scuole dell'obbligo" e dalle Province per le scuole secondarie superiori) per la fornitura e la manutenzione straordinaria ed ordinaria degli edifici, per le spese varie di ufficio, per l'arredamento, per le spese relative alle utenze elettriche e telefoniche per la provvista dell'acqua e del gas, per il riscaldamento e i relativi impianti;
- da Regione e Comuni per tutte le funzioni amministrative in materia di diritto allo studio, che concernono anche gli interventi di assistenza medico-psichica, l'assistenza ai minorati psico-fisici, l'assegnazione di borse di studio, l'erogazione gratuita dei libri di testo agli alunni della scuola elementare e a quelli della scuola media appartenenti a famiglie bisognose, al trasporto degli alunni della scuola dell'obbligo.

3.2. L'assistenza scolastica

È già stato precisato il significato dell'"assistenza scolastica", le cui funzioni amministrative sono state trasferite alle Regioni e i cui contenuti sono stati esplicitati nel d.P.R. n. 616/1977, secondo il quale si intendono "tutte le strutture, i servizi e le attività" destinate a facilitare l'assolvimento dell'obbligo scolastico e la prosecuzione degli studi, per gli studenti capaci e meritevoli privi di mezzi²⁷². Dunque, da un lato, quanto attiene al diritto allo studio fino all'assolvimento dell'obbligo (che, considerando il diritto-dovere di formazione fino ai diciotto anni, comprenderà l'intera istruzione primaria e secondaria), e, dall'altro, il "diritto allo studio universitario".

Di seguito si cercherà dunque di indentificare secondo quali linee si sono mosse le Regioni nella relativa prassi amministrativa (par. 3.2.1.), quali interventi vengano realizzati e secondo quale logica (par. 3.2.2.). Successivamente il *focus* si

²⁷¹ In questo senso, G. TRAINITO, *Le istituzioni scolastiche nel territorio: rapporti con gli enti territoriali, le istituzioni sociali e culturali, il mondo imprenditoriale ed economico locale e la società civile*, in nota redatta per ASTRID, in *L'autonomia scolastica nella XV legislatura*, 2007.

²⁷² L'art. 42, d.P.R. n. 616/1997, recita infatti: "Le funzioni amministrative relative alla materia «assistenza scolastica» concernono tutte le strutture, i servizi e le attività destinate a facilitare mediante erogazioni e provvidenze in denaro o mediante servizi individuali o collettivi, a favore degli alunni di istituzioni scolastiche pubbliche o private, anche se adulti, l'assolvimento dell'obbligo scolastico nonché, per gli studenti capaci e meritevoli ancorché privi di mezzi, la prosecuzione degli studi."

concentrerà su un caso specifico ritenuto emblematico e peculiare, al fine di presentare nel concreto una delle modalità con cui la funzione relativa al diritto allo studio può essere implementata (par. 3.2.3).

3.2.1. Dalla logica assistenzialistica all'implementazione del sistema

Lo schema di raccordo tra Regioni ed enti locali per l'esercizio delle funzioni relative all'assistenza scolastica prevede che i Comuni (singoli e associati)²⁷³ realizzino il complesso delle attività volte a garantire il pieno assolvimento dell'obbligo scolastico (oggi, diritto-dovere fino ai diciotto anni), secondo le modalità previste dalla legge regionale.

Sono numerose le leggi intervenute in questo senso, una prima (consistente) parte è stata adottata in attuazione del previsto trasferimento di funzioni, un'ulteriore parte è intervenuta a seguito dell'adozione della legge 10 marzo 2000, n. 62, recante, da un lato, le norme per la parità scolastica (dando così finalmente attuazione al IV comma dell'art. 33 della Costituzione) e, dall'altro, disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione. Tale legge ha comportato l'apertura delle provvidenze anche agli studenti che frequentano scuole non statali che, ottenuta la parità, entrino a far parte del "sistema nazionale di istruzione". A fronte di ciò, molte Regioni hanno adeguato i meccanismi di erogazione degli interventi, strutturandone, in alcuni casi, di nuovi.

Nelle sue linee generali la "legge sulla parità", oltre alla evidente novità di rendere possibile l'esistenza di un sistema nazionale di istruzione sfumando le differenze tra scuola statale e non statale (concentrando l'attenzione sul servizio di istruzione, anziché sul soggetto che lo eroga), si connota anche per alcuni aspetti relativi all'altro versante, quello del diritto allo studio.

Innanzitutto non viene utilizzata l'espressione "assistenza scolastica", ma quella di "diritto allo studio". In ciò pare registrare il passaggio da una concezione meramente assistenziale e caritativa dell'assistenza, ad una diversa concezione della stessa, intesa come quel particolare servizio sociale che ha il compito di affiancare la scuola nel perseguimento delle sue finalità²⁷⁴. Per vero, già da una sommaria lettura dei provvedimenti regionali è ravvisabile l'utilizzo dell'espressione "diritto allo studio"²⁷⁵; parte della dottrina vi ha ravviato un "consapevole ripudio" della stessa locuzione "assistenza scolastica", avvertita

²⁷³ Alle amministrazioni comunali e ai loro consorzi sono stati trasferiti gli obblighi gravanti sui soppressi patronati scolastici, con attribuzione di servizi, beni e personale dei disciolti organi.

²⁷⁴ Così in S. MASTROPASQUA, *Scuole (assistenza nelle)*, in Novissimo dig., Torino, 1986, p. 1136.

²⁷⁵ Rileva tale elemento M. DELLA MORTE, *Profili costituzionali di tutela del diritto allo studio tra Stato e Regioni*, in L. CHIEFFI (a cura di) *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Cedam, Padova, 1999, p. 490.

come non più adeguata e “la preferenza verso espressioni che direttamente si intitolano al diritto allo studio”²⁷⁶.

Per altro verso, tale legge pone nello stesso contesto, emblematicamente, sia gli interventi volti a creare le condizioni per l’esercizio della libertà di scelta delle famiglie, sia disposizione generali di diritto allo studio. Anche per quest’aspetto, bisogna sottolineare che già alcuni interventi regionali antecedenti alla legge avessero esteso il concetto di assistenza scolastica²⁷⁷, inserendo il finanziamento degli oneri gestionali di scuole private (che nel caso di specie era quella materna), quale strumento per la realizzazione sostanziale del diritto allo studio. A commento di uno dei primi provvedimenti adottati in questo senso, non è mancato Chi ha individuato immediatamente il portato in termini di ripercussione a livello istituzionale del concetto di “trattamento equipollente” tra gli allievi e, dunque, di interpretazione della previsione costituzionale²⁷⁸.

Un ulteriore esempio riportato in dottrina è costituito dalla legge pugliese n. 42 del 1980, che già allora aveva ricompreso tra gli interventi di assistenza scolastica quelli per combattere l’uso di droghe e l’istituzione di centri regionali di servizi educativi per prevenire la delinquenza minore collegata alla mancata fruizione del diritto allo studio²⁷⁹. Tali precorritrici visioni regionali sono segnali di un’attività regionale di tutela del diritto allo studio parzialmente diversa rispetto al passato, non più finalizzata esclusivamente alla predisposizione di strumenti garantistici *tout court*, ma maggiormente complessa e problematica anche sotto l’aspetto organizzativo-burocratico, il quale viene individuato come funzionale all’effettività dell’attività assistenziale e dunque, all’effettività della garanzia del diritto. I suddetti segnali, se prima dell’avvento della legge sulla parità scolastica a ragione potevano essere definiti “timidi” dagli osservatori²⁸⁰, con il loro attuale consolidamento ed ampliamento non possono che portare alla conclusione che la funzione garantistica si sia evoluta.

²⁷⁶ P. COSENTINO, *Assistenza scolastica*, in *Enc. giur.*, Roma, 1988.

²⁷⁷ Cfr. legge regionale piemontese n. 61 del 1996 e, prima ancora, era intervenuta l’Emilia Romagna con la legge regionale n. 52 del 1995.

²⁷⁸ Si è trattato, nello specifico, della legge regionale del Piemonte, l.r. n. 61/1996; per la lettura del provvedimento indicata, cfr. A. CATURANO, *Imponente sostegno della Regione Piemonte allo sviluppo dell’autonomia scolastica*, in *Nuova Rass.*, 1996, p. 2197.

²⁷⁹ Cfr., ad esempio, M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Diritto allo studio*, Enc. Giur. Roma, 1993.

²⁸⁰ Tale definizione è contenuta in M. DELLA MORTE, *Profili costituzionali di tutela del diritto allo studio tra Stato e Regioni*, in L. CHIEFFI (a cura di) *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Cedam, Padova, 1999, p. 490.

3.2.2. Quadro generale degli interventi e legislazione regionale in materia di diritto allo studio

La legislazione regionale sinora intervenuta in materia di diritto allo studio, si compone di leggi predisposte prima della legge n. 62/2000 e in parte successivamente.

Molte Regioni, rimanendo entro il più rassicurante alveo dei provvedimenti di trasferimento delle funzioni pre-riforma costituzionale (fino al d.lgs. 112/1998), hanno scelto di provvedere legislativamente per ambiti settoriali loro attribuiti, tra cui l'assistenza scolastica²⁸¹. Altre, invece, hanno provato ad agire nella logica dell'integrazione delle politiche, ponendo in un unico contesto più settori, quali ad esempio, l'istruzione e formazione professionale regionale in raccordo con quella statale (vedi par. 3.3), l'integrazione IeFP con l'istruzione, il diritto allo studio universitario, la programmazione territoriale del servizio scolastico, oltre, naturalmente al DSO. In questo modo, hanno inteso agire sul sistema formativo nel suo complesso²⁸², interpretando in modo ambizioso e innovativo le proprie funzioni, ponendosi al centro di una pluralità di politiche ovvero estendendo le finalità complessive dall'istruzione-formazione, non più limitate all'alfabetizzazione dei minori.

Focalizzando l'attenzione sui singoli provvedimenti relativi al diritto allo studio, anche laddove questi siano concepiti come misura di settore, si rinvergono slanci innovativi che stanno comunque avendo riflessi sul sistema complessivo dell'istruzione.

Di seguito si riporta un quadro complessivo di tali leggi.

²⁸¹ Fra queste, nell'ambito della garanzia del diritto allo studio, troviamo, oltre a quelle intercorse prima del 1998, la l.r. Liguria, n. 15/2006, «Norme ed interventi in materia di diritto all'istruzione e alla formazione»; la l.r. Campania n. 4/2005 «Norme regionali per l'esercizio del diritto all'istruzione e alla formazione»; l.r. Val D'Aosta, n. 1/2005 «Disposizioni per la manutenzione del sistema normativo regionale. Modificazioni e abrogazioni di leggi e disposizioni regionali»; la l.r. Umbria, n. 28/2002 «Norme per l'attuazione del diritto allo studio»; la l.r. Emilia-Romagna n. 26/2001 «Diritto allo studio ed all'apprendimento per tutta la vita. Abrogazione della legge regionale 25 maggio 1999, n. 10»; l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 9/2000, «Interventi per promuovere il diritto allo studio, per la diversificazione e l'integrazione dell'offerta formativa nell'ambito del sistema scolastico regionale»; l.r. Abruzzo n. 92/2000, «Contributo per la qualificazione del sistema formativo delle scuole non statali»; nell'ambito del sostegno alla libertà di scelta educativa, l.r. Liguria, n. 14/2002, «Interventi regionali a sostegno delle famiglie per favorire il percorso educativo degli allievi delle scuole statali e paritarie»; l.r. Piemonte, n. 10/2003, «Esercizio del diritto alla libertà di scelta educativa».

²⁸² In questo senso, v. M. COCCONI, *Le regioni nell'istruzione dopo il nuovo Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 5, 2007, p. 730. L'Autrice individua, tra queste Regioni, Toscana (l.r. n. 32/2002), Veneto (l.r. n. 12/2002), Emilia Romagna (l.r. n. 12/2003) e Lombardia (l.r. n. 19/2007). Ravvisa, quale elemento comune agli interventi dei legislatori regionali (oltreché ragione dell'innovatività) l'aver posto quali criteri ispiratori il contenuto e i significati riconosciuti all'"istruzione" a livello comunitario.

Le leggi regionali in materia di diritto allo studio

Abruzzo	n. 78 del 15 dicembre 1978, Interventi per l'attuazione del diritto allo studio; n. 92 del 18 maggio 2000, Contributo per la qualificazione del sistema formativo delle scuole non statali nell'ambito del sostegno alla libertà di scelta educativa.	Liguria	n. 14 del 20 marzo 2002, Interventi regionali a sostegno delle famiglie per favorire il percorso educativo degli allievi delle scuole statali e paritarie; n. 15 dell'8 giugno 2006, Norme ed interventi in materia di diritto all'istruzione e alla formazione.
Basilicata	n. 21 del 20 giugno 1979, Norme per l'attuazione del diritto allo studio.	Lombardia	n. 1 del 5 gennaio 2000, Riordino del sistema delle autonomie in Lombardia; n.19 del 6 agosto 2007, Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione della Regione Lombardia.
Calabria	n. 27 del 8 maggio 1985, Norme per l'attuazione del diritto allo studio.	Marche	n. 42 del 4 settembre 1992, Norme in materia di assistenza scolastica del diritto allo studio.
Campania	n. 4 dell'1 febbraio 2005, Norme regionali per l'esercizio del diritto all'istruzione e alla formazione.	Molise	n. 31 del 10 ottobre 2005, Interventi per il diritto allo studio nelle scuole dell'infanzia non statali nelle scuole primarie non statali e paritarie.
Emilia Romagna	n. 10 del 25 maggio 1999, Diritto allo studio ed all'apprendimento per tutta la vita e qualificazione del sistema formativo integrato. n. 26 del 8 agosto 2001, Diritto allo studio ed all'apprendimento per tutta la vita. Abrogazione della legge regionale 25 maggio 1999, n. 10.	Piemonte	n. 10 del 20 giugno 2003, Esercizio del diritto alla libertà di scelta educativa.
Lazio	L.R. 30 marzo 1992, n. 29, Norme per l'attuazione del diritto allo studio.	Puglia	n. 42 del 12 maggio 1980, Norme organiche per l'attuazione del diritto allo studio.
Toscana	n. 32 del 26 luglio 2002, Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro.	Umbria	n. 28 del 16 dicembre 2002, Norme per l'attuazione del diritto allo studio. n. 13 del 16 febbraio 2010, Disciplina dei servizi e degli interventi a favore della famiglia.
Veneto	n. 1 del 19 gennaio 2001, Interventi a favore delle famiglie degli alunni delle scuole statali e paritarie.		

Esaminando i provvedimenti e gli interventi ivi contenuti, troviamo, in generale, una serie di interventi “classici” che sono evidentemente rivolti alle aree deboli dell’utenza e diretti a favorire l’accesso e la frequenza delle attività scolastiche.

Gli strumenti principe, infatti, sono la borsa di studio e i contributi per l’acquisto dei libri di testo previsti a livello nazionale e rivolti agli studenti appartenenti a famiglie in condizioni economiche disagiate, per l’accesso ai quali è sufficiente risultare entro una certa soglia di reddito, attestata dalla dichiarazione ISEE. Ad esempio, la borsa di studio è prevista dalla legge n. 62/00, la quale stabilisce che ogni Regione provveda all’erogazione di borse di studio per gli studenti appartenenti a famiglie con redditi molto bassi²⁸³ e per questo assegna annualmente alle stesse le risorse finanziarie necessarie (art. 1, comma 9)²⁸⁴. Alternativamente all’erogazione monetaria, viene stabilito, nel comma successivo, che i medesimi soggetti possano fruire della borsa di studio mediante detrazione di una somma equivalente dall’imposta lorda riferita all’anno in cui la spesa è stata sostenuta²⁸⁵. Le disposizioni attuative sono contenute nel d.P.C.M. n. 106 del 14 febbraio 2001, il quale individua i potenziali beneficiari²⁸⁶. L’erogazione di tale provvidenza è dunque prevista in tutte le Regioni, alle quali rimane comunque un margine di azione²⁸⁷, seppur minimale. Analogamente, i contributi per l’acquisto dei libri di testo sono previsti dalla legge n. 448/98, sempre per le famiglie con redditi molto bassi²⁸⁸, della scuola secondaria di I° grado e per il primo anno della

²⁸³ Il reddito oltre il quale non è consentito l’accesso, calcolato con l’indicatore reddituale ISEE, corrispondeva, nell’a.s. 2008/09, a circa € 15.493.

²⁸⁴ Art. 1, comma 9: “Al fine di rendere effettivo il diritto allo studio e all’istruzione a tutti gli alunni delle scuole statali e paritarie nell’adempimento dell’obbligo scolastico e nella successiva frequenza della scuola secondaria e nell’ambito dell’autorizzazione di spesa di cui al comma 12, lo Stato adotta un piano straordinario di finanziamento alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano da utilizzare a sostegno della spesa sostenuta e documentata dalle famiglie per l’istruzione mediante l’assegnazione di borse di studio di pari importo eventualmente differenziate per ordine e grado di istruzione.”

²⁸⁵ Viene altresì stabilito che le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano disciplinino le modalità con le quali sono annualmente comunicati al Ministero delle finanze e al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica i dati relativi ai soggetti che intendono avvalersi della detrazione fiscale.

²⁸⁶ Ovvero gli alunni delle scuole statali e paritarie, nell’adempimento dell’obbligo scolastico e nella successiva frequenza della scuola secondaria, appartenenti a famiglie con condizione economica annua non superiore a 30 milioni di lire (oggi € 15.493,71). Viene altresì previsto che le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano possano individuare, in considerazione delle condizioni socio-economiche della popolazione, soglie di situazione economica annua superiori, ma entro comunque un tetto massimo prefissato.

²⁸⁷ Ad esempio, l’Emilia Romagna integra, con risorse proprie ed in maniera consistente, le risorse statali.

²⁸⁸ Il reddito stabilito corrisponde grossomodo a quello per le borse.

scuola secondaria di II° grado²⁸⁹. Altrettanto diffusi sono gli interventi volti al sostegno dei soggetti portatori di handicap, i quali beneficiano ora di integrazioni sulla borsa di studio, ora di assegni, ora di contributi per rimborso delle spese eventualmente sostenute per materiali didattici specifici ed insegnanti di sostegno²⁹⁰. Inoltre, i comuni e le provincie garantiscono che le scuole siano servite adeguatamente dalla rete dei trasporti locale, oltre a dei rimborsi spese di trasporto, al servizio di refezione e ai materiali didattici.

Accanto alle suddette provvidenze, soprattutto nelle leggi regionali successive alla legge n. 62/2000, troviamo che se ne affiancano delle altre più innovative.

È già stato sottolineato come, già a partire dagli anni novanta, si siano affiancate misure di contribuzione regionale alla scuola non statale connesse principalmente al diritto allo studio. Alcune Regioni, prevalentemente a statuto speciale (dotate pertanto di particolare competenza in materia di istruzione) prevedevano forme di sostegno a favore delle scuole non statali. Sarà proprio il d.lgs. 112/1998, in coerenza con questa prassi già affermata, a contemplare espressamente la definizione dei contributi alle scuole non statali tra le funzioni amministrative assegnate alle Regioni. In seguito diverse regioni sono intervenute in questo senso, in alcuni casi con contributi rapportati al servizio svolto in termini quantitativi (numero di classi e studenti per istituto), in altri casi “collegando” i contributi alla realizzazione di uno più progetti. Ad esempio, la Regione Abruzzo²⁹¹, nella legge n. 92/2000, prevede forme di contribuzione finanziaria “alle istituzioni scolastiche accreditate, vigilate, autorizzate, parificate, pareggiate o legalmente riconosciute”²⁹². Molto interessante la finalità ivi specificata, ovvero il miglioramento “della qualità dell’istruzione e della formazione, con particolare riferimento all’innovazione tecnologica e multimediale, alla sperimentazione metodologica-didattica”.

²⁸⁹ Fermo restando, naturalmente, il principio totale gratuità dei libri di testo (forniti dai Comuni) per gli alunni delle scuole elementari, contenuto nell’art. 156, d.lgs. n. 297/94. La gratuità dei libri di testo per la scuola dell’obbligo e in comodato per gli studenti delle scuole secondarie superiori con reddito inferiore a 30 milioni di lire furono previsti inizialmente con l’art. 27 della legge 448/1998 per l’anno 1999, furono confermati per l’anno successivo con la legge finanziaria 2000 e, infine, rese permanenti dal d.P.C.M. n. 320/1999.

²⁹⁰ Circa gli interventi previsti a livello statale, si veda la l. n. 104/1992.

²⁹¹ Analogamente e nello stesso periodo, la Regione Friuli Venezia Giulia.

²⁹² Il richiamo qui, evidentemente, è al sistema di “riconoscimento” delle funzioni pubbliche svolte dagli istituti non statali, previsto in varie modalità prima della legge sulla parità.

3.2.3. L'introduzione dei "buoni scuola"

Discorso a parte deve essere condotto per i provvedimenti rivolti direttamente agli utenti del servizio, anziché all'istituto di istruzione²⁹³, i quali risultano forse più coerenti con la affermata natura individuale del diritto sociale in questione²⁹⁴. L'approvazione della legge sulla parità ha prodotto un effetto di traino rispetto alla garanzia della libertà di scelta. Tra il 2000 ed il 2003 sette Regioni hanno introdotto con proprie leggi i cd. "buoni scuola" a parziale copertura delle spese di frequenza, come strumenti per accrescere la libertà di scelta delle famiglie tra scuole statali e paritarie: si tratta di Lombardia, Veneto, Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Puglia e Sicilia²⁹⁵. A queste si aggiunge, nel 2003, la Provincia autonoma di Trento²⁹⁶, che ha previsto assegni di studio per studenti frequentanti "scuole a carattere non statale" e di contributi in conto gestione alle scuole aventi determinati requisiti. Peraltro, la Provincia aveva già esteso a tali studenti i provvedimenti previsti dalla l.p. n. 30/1978 già con la legge provinciale n. 29/1990. Altre due Regioni (Toscana ed Emilia-Romagna)²⁹⁷, nello stesso periodo, hanno approvato leggi per il diritto allo studio che prevedono borse di studio di importo fisso, solo per gli studenti a basso reddito, ma indipendentemente dalle scuole frequentate (statali o paritarie). Recentemente (2010), anche la Regione Umbria ha previsto l'erogazione di provvidenze, "anche nella forma del buono scuola, per assicurare la "concreta possibilità di beneficiare del pluralismo delle offerte educative"²⁹⁸.

²⁹³ Sulla distinzione, cfr. G. PITRUZZELLA, *Provvidenze alla scuola e provvidenze agli alunni: una distinzione per nuovi sviluppi del pluralismo scolastico*, in *Giur. cost.*, 1995, n. 1, p. 580 e ss.

²⁹⁴ Come ricorda, riferendosi all'articolo 42 del d.lgs. 616/77 che contempla il diritto allo studio "a favore degli alunni di istituzioni pubbliche o private", P. CAVANA, *Diritto allo studio e parità scolastica*, in *Iustitia*, 1999, p. 73: "proprio per la sua natura di diritto sociale individuale, di cui cioè è destinatario il singolo alunno o studente, titolare del diritto allo studio si volle mantenere al centro di esso la figura dell'alunno, a prescindere dal tipo di gestore della scuola frequentata".

²⁹⁵ Si tratta, in particolare, delle seguenti leggi regionali: l.r. Lombardia n. 1/00, l.r. Veneto n. 1/01, l.r. Piemonte n. 10/03, l.r. Friuli Venezia Giulia n. 14/91 e n. 9/00, l.r. Liguria n. 14/02 e n. 15/06, l.r. Puglia n. 24/00, l.r. Sicilia n. 14/02. Per un commento complessivo, cfr. G. CIMBALO, *Il servizio scolastico integrato nelle prime esperienze regionali*, C. MARZUOLI (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, Bologna, 2003, pp. 237-396.

²⁹⁶ Cfr. d.d.p. n. 23-144/Leg. del 2003. Per una ricostruzione generale, cfr. M.C. ANTONACCI, *L'autonomia scolastica: il caso della Provincia autonoma di Trento. Il quadro normativo*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, pp. 309-326.

²⁹⁷ Si tratta delle l.r. Toscana n. 32/02 e l.r. Emilia Romagna nn. 26/01 e 12/03.

²⁹⁸ Legge regionale n. 13 del 16 febbraio 2010, art. 10 (Diritto allo studio): "1. La Regione rispetta e garantisce la libertà di scelta e di educazione dei genitori, nonché la parità di trattamento tra gli utenti di scuole ed università pubbliche, statali e paritarie. 2. La Regione prevede strumenti tesi ad assicurare un effettivo diritto allo studio e la concreta possibilità di beneficiare del pluralismo delle offerte educative a partire dalla prima infanzia, ivi compresi contributi diretti alle famiglie, anche nella forma di buoni scuola, nonché servizi e supporti finalizzati all'abbattimento delle spese sostenute per la frequenza".

Lo strumento del *buono scuola*²⁹⁹ è sostanzialmente un sussidio individuale a rimborso spese, che le famiglie possono spendere per l'istruzione sostenuta in istituzioni scolastiche che meglio rispondono alle loro aspettative, al fine di rendere effettiva la loro libertà di scelta.

In Italia è stato introdotto il buono scuola anche a livello statale. L'art. 9 della legge n. 62/00 prevede l'assegnazione di borse di studio "a sostegno della spesa sostenuta e documentata dalle famiglie per l'istruzione". Se in un primo momento lo strumento era dotato di una certa incisività, immediatamente dopo la sua incidenza è stata ridimensionata sensibilmente. La legge finanziaria per il 2003 (legge n. 289/02)³⁰⁰ ha previsto per il successivo triennio, un contributo alle persone fisiche finalizzato alla riduzione degli oneri effettivamente rimasti a carico per l'attività educativa presso scuole paritarie, con la contestuale istituzione di un fondo a parziale rimborso delle spese di iscrizione alle scuole non statali. In considerazione del fatto che l'iscrizione a scuole paritarie comporta oneri aggiuntivi rispetto alla gratuità di cui fruiscono gli alunni iscritti a scuole statali, per le famiglie di alunni iscritti a scuole paritarie è stata prevista la possibilità di fruire di *bonus*, cioè di contributi economici per le spese sostenute, senza alcun limite di reddito per accedervi.³⁰¹ Considerati gli importi contenuti del bonus, tale misura non è in grado di incidere sensibilmente nel "mercato" dell'istruzione, i cui assetti dunque, rimangono pressoché immutati.

Tra le prime iniziative regionali che hanno mostrato aperture nella direzione di sostenere anche le famiglie che optano per una scuola non statale, peraltro precedentemente alla legge sulla parità, è doveroso ricordare la legge

²⁹⁹ Per un approfondimento su tale strumento, v. M. G. DUTTO, *Il buono scuola regionale: intervento di settore o strumento di governance*, in Non Profit, Rimini, n. 1/2002, p. 151-175.; G. BRUNELLO, D. CHECCHI, *School vouchers italian style*, Giornale degli economisti e annali di economia, v. 63, n. 3/4, 2004.

³⁰⁰ Si tenga qui presente l'intervento del 2004, già commentato, della Corte costituzionale che ha dichiarato l'incostituzionalità della disposizione in esame, non già per i suoi presupposti, quanto per la distrazione di risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, che riduceva *"le risorse trasferite alle Regioni, per sostenere viceversa interventi diretti dello Stato"*. Pertanto, se da un lato si è concorso a riconoscere che, nelle materie di competenza regionale, lo Stato non possa imporre vincoli di destinazione ai finanziamenti stanziati, dall'altro con ciò si è evidenziato che le Regioni ben potranno prevedere sistemi di sostegno al sistema paritario con forme di finanziamento indiretto, sia buoni scuola, sia detrazioni fiscali.

³⁰¹ L'erogazione del contributo viene limitata a chi, in regola con il pagamento delle rette di iscrizione e frequenza, ne fa richiesta su apposito modulo nei termini e nei modi previsti dalle disposizioni ministeriali. In sintesi, hanno potuto presentare domanda di contributo le famiglie degli alunni soggetti all'obbligo scolastico (dalla prima classe dell'elementare alla prima classe delle superiori), con esclusione della scuola paritaria dell'infanzia. Per l'anno scolastico 2005/2006, il MIUR ha stabilito i seguenti contributi, con decreto del 30 marzo 2006: 220 € per l'iscrizione alle scuole primarie; 260 € per l'iscrizione alle scuole secondarie di primo grado; 346 € per l'iscrizione al primo anno delle scuole secondarie di secondo grado. Per l'anno precedente (a.s. 2004/05) i contributi erano stati invece più ingenti: € 353 per l'iscrizione alle scuole primarie paritarie non parificate; € 420 per l'iscrizione alle scuole secondarie di primo grado paritarie; € 564 per l'iscrizione al primo anno delle scuole secondarie di secondo grado paritarie. (D. Intermin. n. 81177 del 28 agosto 2003).

della Regione Emilia Romagna (n. 10 del 25 maggio 1999), successivamente abrogata. In ossequio al principio di sussidiarietà e nel più ampio quadro generale di sistema formativo integrato per il diritto allo studio, prevedeva l'attribuzione di un sostegno finanziario che veniva denominato "assegno di studio", a parziale copertura delle spese di iscrizione e di frequenza a scuole statali e non statali. Tale previsione è certamente una forma di buono scuola, seppur embrionale.

Il buono scuola, è stato adottato in varie forme dalle prime Regioni che lo hanno adottato, con sensibili differenziazioni, ma la finalità di questa politica appare, nella maggior parte dei casi, comune e sufficientemente chiara. Ad esempio, l'assegno previsto dalla Provincia di Trento viene corrisposto "a ciascuna delle scuole frequentate dagli studenti beneficiari", dopo di che "la scuola eroga l'importo spettante (...) detraendo il corrispettivo importo dalla retta di iscrizione e frequenza". Le spese coperte sono sia di iscrizione che frequenza, purché ammontino ad almeno 300 €, entro un minimo di circa 50 € e un massimo in base al grado di istruzione (indicativamente, € 600, € 700 e € 1.100 per le superiori)³⁰². Il buono scuola previsto nella Regione Veneto, può essere fruito anche dagli studenti che frequentano i primi due anni dei centri di formazione professionali (ovvero le istituzioni formative accreditate dalla Regione stessa, che svolgono i percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale) e comprendono le spese per tasse, rette, contributi di iscrizione e frequenza, oltre i costi sostenuti per l'attività didattica di sostegno per gli alunni portatori di handicap. Per questi ultimi, non è previsto nemmeno un limite di reddito per potervi accedere, fatta eccezione per gli alunni portatori di handicap, per i quali non vi è alcun massimale di reddito e il contributo può arrivare ad importi piuttosto elevati³⁰³. Come per la maggior parte dei contributi previsti, il limite di reddito per gli altri studenti è medio-alto³⁰⁴.

Altre Regioni, invece, hanno preferito fissato tale limite a livelli medio bassi, come ad esempio il Piemonte, in cui è previsto anche un sistema di "precedenza"

³⁰² È la giunta provinciale a stabilire criteri e modalità di erogazione; gli importi indicati sono contenuti nella delibera n. 264/2003, con modifiche ex delib. 2656/2003.

³⁰³ Il valore si attesta intorno ai € 15.000. E' riservata una percentuale non inferiore al 3% della somma disponibile. Per tali spese viene redatta una graduatoria distinta e l'entità del relativo contributo varia indipendentemente dal numero di domande ammesse e inserite in detta graduatoria.

³⁰⁴ I limiti di reddito sono stabiliti annualmente con il bando che attribuisce queste borse studio. Ad esempio, per l'a.s. 2006/07 i richiedenti dovevano presentare una Situazione Economica Equivalente, dichiarata nell'anno 2006, non superiore ad € 40.000. Per l'assegnazione del contributo sono state previste tre fasce di reddito che corrispondono a contributi di diverso importo e che tengono conto anche del grado di scuola frequentata. Il contributo può essere concesso fino agli importi massimi, dipendenti dalla fascia di situazione economica equivalente. Un altro aspetto da sottolineare è che il tetto massimo del buono è stato aumentato per la prima fascia di beneficiari, quelli con reddito più basso (da zero a 17 mila euro) e che rappresentano il 59% del totale. Per questa fascia di reddito con il buono scuola regionale viene coperto il 38,2% delle spese sostenute dalle famiglie.

per i redditi molto bassi³⁰⁵. Viceversa, altre Regioni hanno stabilito limiti di redditi molto elevati, come in Regione Lombardia³⁰⁶ o in Friuli Venezia Giulia, dove la soglia ISE è fissata a 52.000 euro³⁰⁷. Peraltro, il sistema adottato in quest'ultima Regione appare particolarmente solido, connotandosi anche per altre peculiarità. Innanzitutto, già con la legge n. 14/1991 erano stati previsti dei contributi denominati "assegni di studio", individuando i destinatari negli alunni residenti nella Regione e iscritti a scuole dell'obbligo e secondarie non statali, parificate o paritarie, istituite senza fine di lucro. È la medesima legge che individuava le caratteristiche che dovevano possedere le scuole perché i rispettivi studenti potessero beneficiare del contributo (di tutta evidenza, sul punto, l'innovatività; probabilmente questo carattere fu mutuato per la legge n. 62/00). Tra i suddetti requisiti, se ne rinvenivano alcuni riferiti al personale direttivo e al personale docente, altri ai programmi di insegnamento e altri ancora alla struttura scolastica³⁰⁸.

Inoltre, gli importi degli attuali assegni sono piuttosto elevati (potendo arrivare a superare i 2.000 euro)³⁰⁹, la cui misura massima viene fissata annualmente

³⁰⁵ Cfr. ad es. il Reg. n. 7 del 17 ottobre 2005, abrogativo del precedente (Reg. n. 11/2003) in cui è stabilito che il contributo sia concesso alle famiglie che presentino un indicatore della situazione reddituale inferiore o uguale a € 25.000 e che documentino una percentuale di incidenza delle spese scolastiche ammissibili sull'indicatore della situazione reddituale superiore al 2%. Tale percentuale di incidenza non viene applicata ai richiedenti il cui indicatore della situazione reddituale sia inferiore o uguale a € 7.600. Infatti il contributo regionale alla libera scelta educativa viene concesso prioritariamente alle famiglie il cui indicatore della situazione reddituale sia inferiore o uguale alla soglia predetta ed ai rimanenti beneficiari sulla base della graduatoria in ordine decrescente della percentuale di incidenza della spesa scolastica sull'indicatore della situazione reddituale fino ad esaurimento delle risorse regionali disponibili.

³⁰⁶ I limiti variano di anno in anno, ad esempio, per l'a.s. 2006/07, il reddito, calcolato con indicatore simile all'ISEE non poteva essere superiore a € 46.597; tal limite è stato recentemente abbassato.

³⁰⁷ L'importo effettivo dell'assegno da concedere ai beneficiari ammessi è determinato tenendo conto del valore del rispettivo indicatore di situazione economica equivalente (ISEE). L'assegno spetta nella misura massima ai soggetti il cui valore ISEE non supera la media ponderata tra i valori ISEE dei beneficiari ammessi in graduatoria. Per i rimanenti soggetti ammessi in graduatoria, l'assegno spetta in misura ridotta fino a tre quarti a coloro che presentano un valore ISEE non superiore alla media ponderata tra i valori ISEE dei soggetti stessi o in misura ridotta fino alla metà in tutti gli altri casi.

³⁰⁸ Sinteticamente, i requisiti possono essere così riassunti: a) il personale direttivo deve essere in possesso di abilitazione; b) il personale docente, al momento dell'assunzione, deve essere fornito di un titolo legale valido per l'insegnamento cui si riferisce; c) gli alunni devono essere forniti del titolo legale di studio richiesto per l'ammissione alle classi che intendono frequentare; d) i programmi di insegnamento devono essere conformi a quelli previsti per le corrispondenti scuole statali; e) la scuola deve essere dotata di uno statuto che assicuri la pubblicità dei bilanci; f) il personale della scuola deve godere della regolamentazione giuridica ed economica stabilita dai contratti collettivi di lavoro della categoria a livello nazionale; g) nella scuola devono essere in funzione organi collegiali analoghi a quelli previsti per la corrispondente scuola statale; h) i locali devono essere riconosciuti idonei dalle competenti autorità; i) per le scuole sperimentali i programmi devono essere autorizzati dalla autorità scolastica competente.

³⁰⁹ Viene tenuto conto degli importi degli assegni corrisposti dalle Province nell'anno precedente, in relazione alla distribuzione del fabbisogno effettivamente espresso per i tre livelli di scuola,

determinata sulla base della stima del costo medio complessivo di iscrizione e frequenza per i tre cicli suddetti. Dal 2004 è stato stabilito che, per la stima del costo, si tenga conto della quota parte dei costi sostenuti dalle famiglie che trova copertura in agevolazioni previste per le stesse finalità da leggi statali³¹⁰. Anche la percentuale massima di rimborso spese è elevatissima, fino all'80%; a livello gestionale, le domande per la concessione degli assegni di studio sono presentate alle Province di residenza, ma l'istruttoria delle domande per la concessione degli assegni di studio può essere affidata dalle Province, mediante apposita convenzione, alle scuole interessate. Diversamente, invece, la Regione Sicilia ha previsto un livello più elevato di coinvolgimento delle istituzioni scolastiche nel procedimento. Ogni scuola funge da centro di raccolta delle istanze e da "certificatore" della regolarità dell'istanza, oltre a provvedere alla trasmissione delle stesse all'ufficio costituito *ad hoc* presso l'assessorato beni culturali ambientali e pubblica istruzione³¹¹. La quota massima di spese rimborsabile è piuttosto elevata (sino ad un massimo del 75% per un importo massimo di € 1.500 euro per ogni figlio; tale percentuale può giungere al 90% per la frequenza di soggetti portatori di handicap, ma in realtà il contributo rimane nel medesimo importo massimo detto).

In casi come quello lombardo o friulano appare chiara la finalità di politiche così incisive a sostegno delle famiglie il cui *favor* sia rivolto a scuole non statali, non è così nel caso della Regione Toscana. Quest'ultima ha introdotto nel 2003 un sistema di provvidenze variegate che annovera, fra le proprie finalità, il sostegno dello "sviluppo qualitativo dell'offerta di istruzione, pubblica e

nonché dell'entità delle risorse complessivamente disponibili per l'anno in corso. Ad esempio, la misura massima degli assegni per l'a.s. 2005/06, per le famiglie che non beneficiavano, per quell'anno, di agevolazioni previste per le stesse finalità da norme statali, è stata la seguente: 900,00 € per la scuola primaria, 1.700€ per la secondaria di primo grado e 2.100€ per la secondaria di secondo grado. Viene altresì stabilito che tali livelli massimi possano essere ridotti in misura proporzionale in caso di eccedenza del fabbisogno rispetto alle risorse complessivamente disponibili.

³¹⁰ Si prenda, ad esempio, la d.g.r. n. 2627 del 7.11.2007 che contiene il calcolo di tali importi, nella quale è stata calcolata la media ponderata dei valori così rilevati, tenendo conto della distribuzione della popolazione scolastica in ambito provinciale oltre a venire specificatamente individuati i contributi statali per l'anno scolastico 2005/2006 finalizzati alla riduzione degli oneri effettivamente rimasti a carico delle famiglie per l'attività educativa di altri componenti del medesimo nucleo familiare presso le scuole paritarie. Sulla base di tale procedimento i valori risultanti per il 2007 erano i seguenti: 1.585,28 € per la scuola primaria; 2.683,67 € per la scuola secondaria di primo grado; 3.415,01 € per la scuola secondaria di secondo grado.

³¹¹ La stessa istituzione scolastica allega all'istanza una certificazione riguardante: la regolarità dell'iscrizione; la frequenza nell'anno scolastico per il quale si richiede il contributo, precisando la classe frequentata (e, per gli studenti della IV e V classe scuola superiore, la regolare frequenza nell'anno scolastico precedente); gli importi versati dal richiedente all'istituzione scolastica per l'anno scolastico. Oltre alla trasmissione telematica delle istanze (facoltativa, ma garantisce la precedenza nell'erogazione del contributo), provvede a trasmettere un elenco alfabetico contenente il cognome e nome di ciascun richiedente e dell'alunno, elemento ritenuto essenziale per dimostrare quali istanze siano state trasmesse.

paritaria, contribuendo a rendere effettivo il diritto all'apprendimento per tutti [...]”³¹². La stessa promuove servizi e interventi tra i quali: contributi per l'acquisto dei libri di testo; buoni studio; borse di studio per studenti delle isole del Giglio e Capraia e borse di studio³¹³. La seconda tipologia indicata, in origine denominata “assegno di studio”, è rivolta agli studenti frequentanti il primo biennio delle scuole secondarie superiori statali, paritarie private e degli enti locali, che presentino un indicatore economico equivalente (ISEE) piuttosto basso. Il buono studio consiste in un contributo annuo ad importo fisso di modesta entità (all'incirca 250 €), che può tuttavia essere elevato dai Comuni.

La terza tipologia prevede limiti di reddito leggermente più elevati, che superano i 20.000 euro, ed il cui ammontare massimo è decisamente più elevato (€ 1.550). La quarta, infine, corrisponde alle borse di studio previste dalla legge statale, con alcuni adattamenti. Come previsto dalla normativa nazionale il beneficio della borsa di studio può essere fruito anche attraverso lo strumento della detrazione fiscale³¹⁴. Le borse sono rivolte sia agli studenti frequentanti le scuole statali che quelle paritarie private e degli enti locali e gli importi sono medi (€ 500 per gli studenti della scuola elementare e media e di € 750 per la scuola media superiore). Dal punto di vista gestionale, le risorse finanziarie stanziare dalla Regione sono attribuite alle Province che le assegnano poi ai Comuni. Questi ultimi emanano un unico apposito bando contenente l'indicazione di tutte le misure in denaro previste, i requisiti e le modalità per la loro concessione, oltre a provvedere all'istruttoria e a trasmettere alla provincia l'esito dell'attuazione dei bandi ai fini di eventuali compensazioni fra i Comuni. Per quanto invece i contributi diretti alle scuole paritarie, questi sono limitati alle sole scuole materne.

E' importante sottolineare come tutte le tipologie di contributi erogati dalla Regione Toscana, benché rivolti anche agli studenti di scuole, paritarie o parificate, non siano volti al sostegno della libertà di scelta delle famiglie e non siano a sostegno della parità scolastica. Le finalità cui sono volti questi interventi,

³¹² Cfr. l.r. n. 32 del 26 luglio 2002 recante “Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro”, art. 1, comma 4, lett. c).

³¹³ Le modalità di individuazione dei requisiti di merito e di reddito e i criteri per la contribuzione finanziaria dei destinatari degli interventi rivolti agli studenti (che può essere differenziata in fasce connesse al reddito delle famiglie dei medesimi, fino ad essere eventualmente esclusa), sono individuati nel *Piano di indirizzo generale integrato* di durata quinquennale. Gli indirizzi attuativi per l'erogazione delle provvidenze sono contenuti in delibera del Consiglio Regionale. Cfr., ad es., d.c.r. 26 aprile 2004, n. 392 cui si riferiscono gli importi indicati in questa sede.

³¹⁴ L'art. 1, comma 10, legge n. 62/00, precisa il ruolo di Regioni e Province autonome, le quali “(...) disciplinano le modalità con le quali sono annualmente comunicati al Ministero delle finanze e al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, i dati relativi ai soggetti che intendono avvalersi della detrazione fiscale. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica provvede al corrispondente versamento delle somme occorrenti all'entrata del bilancio dello Stato a carico dell'ammontare complessivo di tali somme stanziare (...)”.

infatti, sono diversi, essendo prioritariamente finalizzati a: (1) ridurre il fenomeno della dispersione scolastica (i buoni studio, in particolare, sono rivolti agli studenti del primo biennio delle superiori, ovvero dove è più alto il rischio di abbandono scolastico), (2) sostenere le famiglie meno abbienti (sono richiesti livelli di reddito molto bassi per l'acquisto di libri scolastici e per le borse di studio) e (3) fornire un supporto a particolari tipologie di svantaggio (borse di studio *ad hoc* di elevato importo per studenti isolani, il cui ISEE richiesto non è eccessivamente basso, a compenso delle maggiori spese per l'istruzione che devono essere sostenute dalle relative famiglie).

Complessivamente, sia a livello statale che regionale, l'utilizzo di questo strumento è controverso e spesso criticato³¹⁵; forse per questa ragione non si è diffuso in tutte le Regioni. In alcuni casi, è stato eliminato (Regione Emilia Romagna), oppure annoverato tra gli strumenti con legge regionale senza poi essere stato effettivamente predisposto con regolamenti attuativi (Regione Puglia), ovvero depotenziato (Regione Liguria) o erogato "a singhiozzo" (Regione Sicilia)³¹⁶.

Spesso gli interventi predisposti a livello regionale non sono facilmente ascrivibili a singole politiche. Ad esempio, per rendere effettiva la libertà di scelta delle famiglie può concorrere sia il buono scuola che le borse di studio rivolte alle categorie economicamente svantaggiate, mentre i contributi diretti alle scuole non statali possono essere intesi come strumenti tanto per attuare la libertà di scelta quanto per facilitare la creazione di un sistema "di mercato" dell'istruzione. Parimenti, investire tutte le risorse per le sole categorie economicamente svantaggiate può significare sia una forte volontà di fornire un sostegno reale e significativo a questa categoria, quanto la volontà di sostenere soltanto l'istruzione statale e non quella fornita dai soggetti non statali. Dall'analisi delle diverse caratteristiche che connotano questo strumento nelle diverse Regioni che

³¹⁵ Si inseriscono nel dibattito sostenitori di tale politica e fautori di tesi oppostive. Cfr. ad esempio, L. ANTONINI, *I buoni scuola del Piemonte e dell'Emilia-Romagna: due filosofie a confronto*, in *Non Profit*, 2001, n. 1, 35 ss.; G. BRUNELLO, D. CHECCHI, *Buoni scuola made in Italy*, in G. BRUNELLO, D. CHECCHI, A. ICHINO, C. LUCIFORA, *Per una analisi critica del mercato del lavoro*, Il Mulino, Bologna 2005; C. MAUCERI, *Il buono scuola di Formigoni e le incoerenze della sinistra di Governo*, in *École*, 2001, n. 1, p. 7 e ss., G. MAZZOCCHI, A. VILLANI, *La scelta della scuola e il sistema dei "vouchers"*, in *Vita e pensiero*, 1998, n. 10, p. 657 e ss., L. VIOLINI, *Considerazioni sul buono scuola quale espressione di una politica dell'istruzione innovativa e sussidiaria*, in L. VIOLINI, C. LAURO, M. MACCARINI, D. CAPONE, *Politiche sussidiarie nel settore dell'istruzione: il caso del buono scuola in Lombardia*, Giuffrè Editore, Milano, 2007, pp. 17-23; E. MINNEI, *La legittimità costituzionale del buono scuola. La legge del Veneto in materia di diritto allo studio*, in *Non Profit*, 2001, n. 1, p. 61 e ss., L. INFANTINO, (a cura di), *In difesa della scuola libera. Il buono scuola*, Borla, Roma 1994; D. ANTISERI, L. INFANTINO, *Principi epistemologici a difesa del buono scuola*, in S. VERSARI (a cura di), *La scuola della società civile tra Stato e mercato*, Rubettino, Catanzaro 2002; B. BORDIGNON (a cura di), *Manuale del buono scuola*, Falzea editore, Reggio Calabria 2002; B. CARAVITA, *Buoni scuola e stato sociale: l'esperienza lombarda*, in *Non Profit*, 2001, n. 1, p. 49 e ss.

³¹⁶ I contributi, infatti, sono arrivati, in alcuni casi, anche ad anni di distanza dall'assegnazione.

l'hanno attivato, emerge chiaramente come tale politica abbia una doppia natura: da un lato, di sostegno alle famiglie e, dall'altro, di sostegno al "mercato" dell'istruzione, in quanto "politica dell'istruzione" in senso più ampio (beninteso, possono essere ascritte a tale politica non solo il sostegno alle scuole non statali a garanzia di un certo livello di pluralismo scolastico, ma anche i casi in cui il sostegno è strumentale alla sopravvivenza di queste scuole in contesti in cui la carenza della scuola di Stato è più grave, ovvero in cui le scuole non statali hanno una funzione di supplenza).

Conclusivamente, le diverse modalità con cui viene concepito ed attuato il buono scuola in Italia, sono differenze sia quantitative che qualitative. Le differenze quantitative si riferiscono in primo luogo alle risorse finanziarie investite (si pensi, ad esempio, alla Regione Lombardia, che stanziava oltre 40 milioni di euro ogni anno); ingenti investimenti denotano certamente la volontà politica di sostegno al mercato dell'istruzione, facilitando l'accesso a scuole non statali ad un numero elevato di soggetti. Alla medesima finalità va ascritta la scelta di rivolgere tale contributo ad una categoria ampia di soggetti, determinando soglie di reddito non eccessivamente basse, scelta compiuta dalla Lombardia, dal Friuli Venezia Giulia, dal Veneto e dalla Liguria. Altre differenze quantitative rilevanti vanno ricondotte all'importo del contributo-buono scuola e alla percentuale di copertura delle spese delle famiglie, che risulta particolarmente elevata nel caso della Sicilia, del Piemonte e del Friuli (quest'ultimo, peraltro, eroga contributi il cui importo medio si attesta oltre i 1.800 euro).

Le differenze qualitative, congiuntamente a quelle quantitative, concorrono a configurare più distintamente le politiche sottese. Ad esempio, la previsione di una franchigia, oltre a perseguire l'economicità nella gestione del sistema (evitando di sperperare risorse per rimborsi di entità minima), è volta ad indirizzare gli sforzi prioritariamente sui soggetti che sostengono spese maggiori per l'istruzione e, pertanto, che hanno scelto di iscrivere i propri figli a scuole non statali. Analogamente indicativa è la scelta del *target* di studenti: nella maggior parte dei casi viene rivolta agli studenti di scuole di ogni ordine e grado, nei casi in cui varia il *target* si assiste al perseguimento di altre politiche. Ad esempio, il sostegno della formazione professionale o, nel caso della Liguria, il contenimento della dispersione scolastica (dove le borse per il merito sono rivolte agli studenti del biennio delle superiori, dove maggiore è il tasso di abbandono).

Dopo alcuni anni di applicazione di queste tipologie di provvidenze, l'evidenza di sintesi è l'affiorare di una nuova finalizzazione degli interventi di diritto allo studio: non più meramente assistenziali, gli interventi devono essere volti anche alla riqualificazione e all'arricchimento dell'offerta del sistema formativo nel suo complesso³¹⁷. Vengono così create misure dirette a promuovere

³¹⁷ Si prenda, ad esempio la prima legge regionale dell'Umbria, che ricomprende, nel diritto allo studio, "gli interventi volti a favorire la qualificazione del sistema scolastico e formativo e a migliorare i livelli di qualità dell'offerta formativa ed educativa (art. 5, lett. d)).

e a sostenere l'autonomia scolastica (ad esempio, finanziandone la progettualità), a favorire e a estendere l'educazione degli adulti (con appositi programmi di formazione), a diffondere la cultura europea attraverso la promozione di scambi studenteschi transnazionali, a sostenere la libertà di scelta delle famiglie (buoni scuola), a premiare il merito per incentivare l'innalzamento del livello qualitativo (assegni di studio per i meritevoli). I riflessi di questa nuova concezione sono proiettati, evidentemente, sul sistema complessivo dell'istruzione e dunque, concorrono a definire ulteriormente e con nuovi significati la nozione stessa di diritto allo studio.

3.2.4. Il caso Regione Lombardia: dal buono scuola alla dote

La Regione Lombardia ha avviato un processo di ripensamento delle politiche riguardanti il settore dell'istruzione e della formazione, che ha coinvolto anche il sistema di erogazione del buono scuola. Tale misura è traslata in un più ampio sistema di erogazione di provvidenze in Lombardia, denominato “sistema-dote”. La logica di intervento del buono scuola che è nata in questa Regione quale esempio di politica sussidiaria³¹⁸ viene estesa a tutte le forme di politica regionale per lo sviluppo del capitale umano, oltre ad adottare alcuni correttivi rispetto alla precedente modalità di erogazione dei buoni scuola. Il *sistema-dote* nasce proprio come ampliamento ed evoluzione del buono scuola, è volto espressamente a favorire la libertà di scelta delle famiglie, la semplificazione e l'efficienza dell'azione amministrativa, oltre alla tempestività nell'erogazione dei finanziamenti. Infatti, una molteplicità di politiche vengono ricondotte in un sistema unitario: ciascuna tipologia recupera le tradizionali fonti di finanziamento, unificandole ed assegnandole direttamente al singolo, con l'obiettivo di rendere effettiva la possibilità di scegliere tra la pluralità dei servizi (i comparti interessati non sono solo l'istruzione, ma anche la formazione professionale e i servizi al lavoro).

³¹⁸ Scopo primario e dichiarato di questo intervento era di creare un elemento di forte discontinuità rispetto alle politiche finallora operate dallo Stato nel settore dell'istruzione, tutte concentrate sul sistema scolastico pubblico e penalizzanti, di conseguenza, rispetto ai fornitori privati del bene istruzione. Pertanto, il buono scuola è stata una delle prime concretizzazioni del principio di sussidiarietà essendo intesa a valorizzare tutte le esperienze di risposta ai bisogni sociali ponendo un elemento che potenziasse la libertà di scelta delle famiglie nell'individuare i loro alleati primari per l'educazione dei propri figli, cioè le scuole. Non a caso la Lombardia ha definito se stessa fin dalla prima legislatura Formigoni “Regione della sussidiarietà”, dando nome ad una concezione che nel tempo si è rivelata essere uno strumento inciso per innovare politiche e strutture amministrative, e che persegue tutt'ora. Sul punto, L. VIOLINI (a cura di), *L'attuazione della sussidiarietà orizzontale in Lombardia*, Milano, Giuffrè, 2004; L. VIOLINI, *Spunti di riflessione sui processi di riforma delle strutture di governo nell'ottica della devolution e della sussidiarietà*, in L. VIOLINI (a cura di), *Sussidiarietà e decentramento. Approfondimenti sulle esperienze europee e sulle politiche regionali in Italia*, Milano, Guerini e Associati, 2003, pp. 15-33; L. VIOLINI, G. VITTADINI, *Che cos'è la sussidiarietà? Un altro nome della libertà*, Guerini Ed., Milano, 2011, p. 203 e ss.

Per quanto riguarda i correttivi, si segnala innanzitutto che il contributo è ora previsto *ex ante* (non è più un rimborso di spese già sostenute, dunque a scelta già effettuata)³¹⁹, e che, per il settore dell'istruzione è stato strutturato uno strumento unitario, denominato "dote-scuola" il quale sostituisce la pluralità dei benefici tradizionali (buono scuola, assegni, borse di studio e libri di testo), che si ritrovano quali componenti della stessa dote, oltre all'aggiunta di altre componenti (quale, ad esempio, la dote merito, che si propone di promuovere le eccellenze). Sotto altri punti di vista, lo strumento ha subito un ridimensionamento, sia per quanto riguarda gli importi del buono scuola (ora, dote –libertà di scelta), sia per quanto riguarda le soglie di reddito massimo per accedervi³²⁰.

La ristrutturazione del sistema pare recepire alcune critiche e molti spunti offerti dal dibattito dottrinale e pubblico che si è creato attorno ai buoni scuola, il quale ha imposto un lavoro di riflessione rispetto alla concezione stessa dei servizi di pubblica utilità e ai principi fondanti un sistema di welfare nel mondo attuale³²¹. Infondo, spostare totalmente il finanziamento dal lato dell'offerta a quello della domanda (ovvero, gli utenti di un servizio pubblico, indipendentemente dal soggetto erogatore), è il segnale più evidente del mutamento della concezione stessa delle politiche sociali. Se il buono scuola si proponeva di creare condizioni che rendessero l'esercizio della libertà di scelta un po' meno oneroso, con la dote-scuola (*mix* di risorse in denaro e servizi destinato alla persona, che può "spendere" presso l'istituto scelto) l'obiettivo, forse non esplicito, è quello di incidere sul mercato dell'istruzione, andando ad agire sull'offerta dei servizi scolastici tramite interventi destinati a sostenere la domanda.

Il percorso di ripensamento pare aver tenuto conto sia delle politiche dell'istruzione attuate in alcuni paesi europei, sia la nota teoria classica dei buoni/vouchers elaborata da Milton Friedman³²². Evidentemente, politiche del

³¹⁹ L'avvio per la dote scuola è avvenuto con l'attivazione della presentazione delle domande a marzo 2008.

³²⁰ Cfr. la deliberazione della Giunta regionale n° 1230 del 19/01/2011, in cui viene stabilito, per l'a.s. 2011/12, un tetto massimo di €30.000 ed importi massimi differenziati per grado di istruzione da € 650 a € 900. Potenziato, invece, il contributo per gli studenti portatori di handicap a cui viene assegnata una dote pari ad € 3.000 per spese connesse al personale insegnante impegnato in attività didattica di sostegno, indipendentemente dal valore dell'indicatore reddituale.

³²¹ Cfr. le leggi regionali n. 22/2006 e n. 19/2007, le quali devono essere lette congiuntamente per ottenere le coordinate complessive del sistema.

³²² Il *voucher*, inteso quale "titolo di credito" concesso ai genitori, rimborsabile per una determinata somma massima annua per le spese sostenute per servizi scolastici riconosciuti, è stato infatti formalizzato in termini compiuti dal premio Nobel per l'economia Milton Friedman, cfr. M. FRIEDMAN, *Capitalism and Freedom*, The University of Chicago Press, Chicago, 1962. Per quanto riguarda le esperienze straniere e loro analisi, cfr. T. AGASISTI, *Educational vouchers in Italy: theory, design, effect*, Politecnico di Milano and Teachers College Columbia University, *mimeo.* 2008; Å. AHLIN, *Does school competition matter? Effects of a Large-scale School Choice Reform on Student Performance*, Department of Economics, Uppsala University, WP2003:2, Uppsala, 2003; W. BARTLETT, J. LE GRAND, *The theory of quasi-markets*, in J. LE GRAND, E W. BARTLETT,

genere, circoscritte in un ambito regionale, introdotte in un contesto che opera con logica assai differente e in un settore complesso come quello dell'istruzione, non è assolutamente in grado di creare "quasi mercati". Tuttavia, l'intento è quello di incidere sull'intero sistema di produzione del bene istruzione sostenendo un "mercato" dell'istruzione e promuovendo la libertà di scelta dei cittadini, l'incremento della concorrenza come fattore di miglioramento dell'efficacia dell'azione pubblica e dei servizi agli utenti nonché la parità tra sistemi pubblici e sistemi privati di produzione di beni sociali. Peraltro, tale sperimentazione è oramai da qualche anno estesa ad altre politiche, in quanto la logica sottesa è quella di focalizzare l'attenzione sulla persona e sulle fasi/esigenze di vita, costruendo poi, attorno ad essa, le singole politiche. Si pensi ad esempio, alla fase di formazione lungo tutto l'arco della vita, le esigenze connesse alla vita lavorativa e alla formazione professionale in senso lato³²³.

3.3. Il segmento leFP

Tra i settori di intervento regionale nel campo dell'istruzione rivestono particolare interesse quelli relativi all'istruzione e formazione professionale. Di seguito si fornisce una panoramica complessiva della legislazione regionale in materia e un approfondimento riferito a tre casi che sono stati posti al vaglio di costituzionalità della Corte, la quale ha fornito chiarimenti di non poco momento con riferimento all'equilibrio complessivo del sistema di istruzione e al ruolo regionale in materia.

Quasi-markets and social policy, Macmillan Press, London, 199, pp. 1-12; L. BARROW, C.E. ROUSE, *School Vouchers: Recent findings and unanswered questions*, Economic Perspectives, n.3Q, Federal Reserve Bank of Chicago, Chicago, 2008; A. BJÖRKLUND, M. CLARK, P.A. EDIN, P. FREDRIKSSON, A. KRUEGER, *The market comes to education in Sweden: An evaluation of Sweden's surprising school reforms*, Russel Sage Foundation, New York, 2005; M. CARNOY, F.A. AMITA CHUDGAR, T.F. LUSCHEI, J.F. WITTE, *Vouchers and Public School Performance: A Case Study of the Milwaukee Parental Choice Program*, Economic Policy Institute, Washington, DC, 2007; K.K. METCALF, S.D. WEST, N.A. LEGAN, K.M. PAUL, W.J. BOONE, *Evaluation of the Cleveland Scholarship and Tutoring Program, Summary Report 1998-2002*, Indiana University School of Education, Bloomington, 2003.

³²³ In questi due ulteriori settori (cioè lavoro e formazione professionale) negli anni passati si erano già sperimentate politiche volte, tramite l'accreditamento, a regolamentare e razionalizzare il complesso sistema dell'offerta di servizi, cosa che invece non era possibile nel settore dell'istruzione in cui le scuole sono soggetti non regolamentabili in sede regionale ma "immersi" nel sistema produttivo tramite atti statali. Diversamente, gli enti di formazione e le agenzie per il lavoro, le competenze relative ai quali sono regionali, sono stati riorganizzati tramite la creazione di sistemi di accreditamento volti a realizzare la rete dei fornitori cui il privato può accedere. In questo modo si struttura, seppure in maniera ancora embrionale, un quasi mercato.

3.3.1. La legislazione regionale

La copiosa legislazione regionale di cui qui si dà conto seguendo un ordine di analisi temporale, corrisponde all'attuazione dei vari provvedimenti legislativi statali susseguitesì:

- a. trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative (D.P.R. n. 616/1977);
- b. definizione dei principi fondamentali in materia di "istruzione artigiana e professionale" (legge quadro n. 845 del 1978);
- c. legge sull'ordinamento delle autonomie locali (legge n. 142 del 1990);
- d. generale riforma amministrativa (l. delega n. 59 del 1997 e d.lgs. n. 112/1998 e n. 469/1997);
- e. redistribuzione della funzione legislativa operata con la riforma del Titolo V (l. cost. n. 3/2001).

Le prime tre fasi, in estrema sintesi, hanno portato all'emanazione dei provvedimenti regionali che hanno disciplinato la materia per lungo tempo. In particolare, la seconda fase ha comportato per lo più l'adeguamento delle disposizioni già vigenti ai principi ivi stabiliti, mentre alcune regioni hanno provveduto a dettare una disciplina organica della materia³²⁴ (principalmente, Basilicata, Calabria, Campania, E. Romagna, Lombardia, Piemonte, Marche e Veneto). La terza fase è stata l'occasione di cui le Regioni hanno meno colto le potenzialità innovative: poche le Regioni che hanno provveduto a disciplinare le funzioni settore per settore e pochissime hanno approvato una legge di riordino delle funzioni amministrative nel settore della formazione professionale; per lo più è stato utilizzato lo strumento della delega anziché l'attribuzione diretta delle funzioni³²⁵ (Lazio a parte, che ha trasferito le funzioni amministrative in materia di formazione professionale alle Province/città metropolitane, ad eccezione delle funzioni di programmazione, indirizzo e coordinamento).

La quarta fase, ovvero legislazione regionale emanata prima della riforma del Titolo V della Costituzione, è volta a dare attuazione alla riforma avviata con la legge delega 59 del 1997 nella duplice direzione indicata dai due decreti delegati, ovvero il d.lgs. n. 112/1998 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge n. 15 marzo 1997, n. 59), e il d.lgs. n. 469/1997 (Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, a norma dell'art. 1 della legge n. 15 marzo 1997, n. 59). Rispetto al primo provvedimento, in alcuni casi, le Regioni hanno adottato un'unica legge organica per tutti i settori coinvolti dal conferimento, affrontando in modo globale il riordino delle funzioni amministrative locali nei diversi settori: E.Romagna (legge

³²⁴ Come sottolineato in G. MARCHETTI, *Istruzione e formazione*, in *Trattato di diritto amministrativo*, vol. XXXIX, *La pubblica Istruzione*, (a cura di) E. DE MARCO, Cedam, 2007.

³²⁵ Ibidem.

regionale n. 3/1999); Marche (legge regionale n. 10/1999); Lazio (legge regionale n. 14/1999); Lombardia (legge regionale n. 1/2000). Altre Regioni hanno optato invece per adottare leggi settoriali, quali ad esempio, con riferimento alla formazione professionale, la Toscana (legge regionale n. 85/1998) e la Liguria (legge regionale n. 9/1999).

Rispetto al secondo provvedimento, in considerazione dello stretto legame con le politiche attive del lavoro, le Regioni hanno considerato la pianificazione e la programmazione dell'azione formativa tenendo conto delle esigenze del mondo del lavoro. Tuttavia, al fine della piena integrazione con le politiche del lavoro, ci si sarebbe aspettati un'attribuzione delle proprie competenze alle Province, mentre invece si è registrata per lo più la tendenza ad attribuire alle Province un ruolo incentrato sulla tradizionale partecipazione all'attività di programmazione e sulla gestione degli interventi formativi³²⁶.

Nell'ultima fase, ovvero quello successiva alla riforma del Titolo V della Costituzione si incontra un certo livello di differenziazione regionale. Posto che, come detto, i confini della potestà esclusiva regionale non sono risultati di immediata comprensione, la normativa regionale di poco successiva all'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001 ha tenuto stretto il legame di questo settore con le politiche attive del lavoro (Regioni Basilicata, Puglia, Valle d'Aosta, Campania, Liguria, Lazio e Basilicata), mentre alcune Regioni hanno proseguito lungo il versante del trasferimento di funzioni ex dd.lgs. n. 112/1998 e n. 469/1997 (Calabria, legge regionale n. 34/2002 e la prima legge regionale piemontese, n. 15/2002).

Due Regioni, invece, hanno sin da subito scelto la via di adottare leggi organiche finalizzate all'integrazione delle politiche sulla formazione professionale con il sistema istruzione-lavoro, comprensivo anche del diritto allo studio e del diritto-dovere alla formazione (Emilia Romagna legge regionale n. 12/2003, Toscana legge regionale n. 32/2002). A queste va aggiunta la Provincia di Trento, in quanto anch'essa ha scelto la via di una disciplina unitaria (legge provinciale n. 5/2005 e n. 5/2006, benchè, vada ad essa dedicato un discorso a parte, essendo Provincia autonoma. Successivamente, altre Regioni hanno adottato proprie leggi di riforma del sistema. Tra le più significative si segnala la Regione Lombardia (legge regionale n. 19/2007), la Campania (n. 14/2009), la Liguria (n.18/2009), la Regione Umbria (n. 7/2009) e la Provincia di Bolzano (leggi provinciali n. 2/2008 e n. 11/2010).

Di seguito si riporta una prima tabella di sintesi³²⁷ contenente il quadro delle leggi regionali via via emanate dalle Regioni a statuto ordinario nelle ultime due suddette fasi, per alcune delle quali (individuare in quanto rappresentative di

³²⁶ A. NATALINI, *La formazione professionale*, in S. CASSESE (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2003

³²⁷ La rassegna ha la finalità di fornire un quadro complessivo, senza pretesa di completezza.

un modello) si fornisce una breve esplicazione, mentre per le altre si rimanda al successivo paragrafo che tiene conto delle pronunciamenti della Corte ad esse relative.

La legislazione in materia di istruzione e formazione professionale, Regioni a statuto ordinario

	<i>Leggi regionali 1998-2001</i>		<i>Leggi regionali 2002-2011</i>	
Abruzzo	76 del 16-09-1998	Disciplina dell'organizzazione del sistema regionale integrato dei servizi all'impiego		
Basilicata	12 del 27-02-1998	Modalità di trasferimento ed esercizio delle funzioni delegate alle province in materia di formazione professionale ai sensi della l.r. 13.4.1996 n. 22 ed istituzione delle agenzie provinciali per l'orientamento e la formazione professionale	33 del 11-12-2003	Riordino del sistema formativo integrato
	29 del 8-10-1998	Norme in materia di politiche regionali per il lavoro e servizi integrati per l'impiego		
	7 del 8-03-1999	Conferimento di funzioni e compiti amministrativi al sistema delle autonomie locali e funzionali in attuazione del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112	20 del 17-11-2004	Attuazione del diritto alla formazione professionale dei cittadini diversamente abili
			28 del 13-11-2006	Disciplina degli aspetti formativi del contratto di apprendistato
Calabria	5 del 19-02-2001	Norme in materia di politiche regionali per il lavoro e servizi integrati per l'impiego in attuazione del d.lgs. 469/1997	34 del 12-08-2002	Riordino delle funzioni amministrative regionali e locali
Campania	14 del 13-8-1998	Politiche regionali per il lavoro e servizi per l'impiego	4 del 01-02-2005	Norme regionali per l'esercizio del diritto all'istruzione e alla formazione
			14 del 18-11-2009	Testo unico della normativa della Regione Campania in materia di lavoro e formazione professionale per la promozione della qualità del lavoro
Emilia Romagna	3 del 21-04-1999	Riforma del sistema regionale e locale	12 del 30-06-2003	Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione della formazione professionale, anche in integrazione tra loro
	25 del 27-07-1998	Norme in materia di politiche regionali per il lavoro e servizi per l'impiego	17 del 1-08-2005	Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro
	10 del 25-05-1999	Diritto allo studio e all'apprendimento per tutta la vita e qualificazione del sistema formativo integrato		
Lazio	14 del 6-08-1999	Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo	9 del 10-08-2006	Disposizioni in materia di formazione nell'apprendistato

	38 del 7-08-1998	Organizzazione delle funzioni regionali e locali in materia di politiche attive per il lavoro		
Liguria	27 del 20-08-1998	Disciplina dei servizi per l'impiego e della loro integrazione con le politiche formative del lavoro	23 del 29-11-2004	Interventi di sostegno al sistema della formazione professionale
	9 del 24-03-1999	Attribuzione agli enti locali e disciplina generale dei compiti e delle funzioni amministrative, conferite alla Regione dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, nel settore "sviluppo economico" e nelle materie "istruzione scolastica" e "formazione professionale"	15 del 08-06-2006	Norme ed interventi in materia di diritto all'istruzione e alla formazione
			18 del 11-05-2009	Sistema educativo regionale di istruzione, formazione e orientamento
			7 del 9-04-2009	Integrazione alla legge regionale 29 novembre 2004, n. 23 (interventi di sostegno al sistema della formazione professionale)
Lombardia	1 del 15-01-1999	Politiche regionali del lavoro e dei servizi per l'impiego	19 del 6-08-2007	Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione della Regione Lombardia
	1 del 5-01-2000	Riordino del sistema delle autonomie. Attuazione del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112	37 del 30-12-2007	Disposizioni in materia di istruzione - modifiche alla l.r. 19/2007 - (Collegato ordinamentale)
			6 del 31-03-2008	Modifiche alla legge regionale 6 agosto 2007, n. 19 (Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione della Regione Lombardia) – Collegato in materia di istruzione
Marche	38 del 9-11-1998	Assetto delle funzioni in tema di collocamento, servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro	2 del 25-01-2005	Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro
	10 del 17-05-1999	Riordino delle funzioni amministrative della Regione e degli enti locali nei settori dello sviluppo economico ed attività produttive, del territorio, ambiente e infrastrutture, dei servizi alla persona e alla comunità, nonché dell'ordinamento ed organizzazione amministrativa		
	14 del 25-5-1999	Modificazioni alla legge regionale n. 42/1992 (norme in materia di assistenza scolastica del diritto)		
Molise	27 del 3-08-1999	Organizzazione delle politiche regionali del lavoro e del sistema regionale dei servizi per l'impiego	3 del 19-02-2008	Disciplina in materia di apprendistato
	34 del 29-09-1999	Norme sulla ripartizione delle funzioni e dei compiti amministrativi tra la Regione e gli enti locali, in attuazione dell'art. 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142, della legge 15		

		marzo 1997, n. 59 e del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112	
Piemonte	34 del 20-11-1998	Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione e degli Enti locali	15 del 10-06-2002 Partecipazione della Regione Piemonte alla ristrutturazione degli enti di formazione e disposizioni in materia trasferimento di funzioni alle province
	41 del 14-12-1998	Organizzazione delle funzioni regionali e locali in materia di mercato del lavoro	36 del 27-11-2006 Autorizzazione ed accreditamento dei soggetti operanti nel mercato del lavoro regionale
	44 del 26-04-2000	Disposizioni normative per l'attuazione del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112	2 del 26-01-2007 Disciplina degli aspetti formativi del contratto di apprendistato
			28 del 28-12-2007 Norme sull'istruzione, il diritto allo studio e la libera scelta educativa
			37 del 30-12-2008 Modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2007, n. 28 (Norme sull'istruzione, il diritto allo studio e la libera scelta educativa)
			34 del 22-12-2008 Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, della sicurezza e regolarità del lavoro
Puglia	19 del 5-05-1999	Norme in materia di politica regionale del lavoro e dei servizi all'impiego	15 del 7-08-2002 Riforma della formazione professionale
	24 del 11-12-2000	Conferimento di funzioni e compiti amministrativi in materia di artigianato, industria, fiere, mercati e commercio, turismo, sport, promozione culturale, beni culturali, istruzione scolastica, diritto allo studio, e formazione professionale	13 del 22-11-2005 Disciplina in materia di apprendistato professionalizzante
			32 del 2-11-2006 Misure urgenti in materia di formazione professionale
			40 del 28-12-2006 Modifiche e integrazioni alla legge regionale 22 novembre 2005, n. 13 (Disciplina in materia di apprendistato professionalizzante)
			31 del 4-12-2009 Norme regionali per l'esercizio del diritto all'istruzione e alla formazione, con cui è abrogata la precedente legge 12 maggio 1980, n. 42 "Norme organiche per l'attuazione del diritto allo studio"
Toscana	52 del 6-08-1998	Norme in materia di politiche del lavoro e di servizi per l'impiego	32 del 26-07-2002 Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro
	85 del 26-11-1998	Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di tutela della salute, servizi sociali, istruzione scolastica, formazione professionale, beni e attività culturali e spettacolo, conferiti alla Regione dal D.lgs. 31 marzo 1998, n. 112	5 del 3-01-2005 Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 (...) in materia di programmazione della rete scolastica regionale

			20 del 1-02-2005	Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 (..) relativamente alla materia di occupazione e mercato del lavoro
			26 del 19-05-2008	Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 (..) in tema di istituzione dell'Azienda unica regionale per il diritto allo studio universitario.
			63 del 5-11-2009	Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 (..) in materia di obbligo di istruzione e di servizi per l'infanzia
Umbria	41 del 25-11-1998	Norme in materia di politiche regionali del lavoro e di servizi all'impiego	18 del 30-05-2007	Disciplina dell'apprendistato
	3 del 2-03-1999	Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi del sistema regionale e locale delle autonomie dell'Umbria in attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59 e del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112	7 del 15-04-2009	Sistema Formativo Integrato Regionale
Veneto	31 del 16-12-1998	Norme in materia di politiche attive del lavoro, formazione e servizi all'impiego in attuazione del d.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469	12 del 31-05-2002	Referendum consultivo in merito alla presentazione di una proposta di legge costituzionale per il trasferimento alla Regione del Veneto delle funzioni statali in materia di sanità, formazione professionale e istruzione, polizia locale
	11 del 13-04-2001	Conferimento di funzioni e dei compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112	19 del 9-08-2002	Istituzione dell'elenco regionale degli organismi di formazione accreditati

La legislazione in materia di istruzione e formazione professionale, Province Autonome

Trento	LP 7 del 23-07-2004	Disposizioni in materia di istruzione, cultura e pari opportunità [modificativa della LP 3 settembre 1987 (ordinamento della formazione professionale)]
	LP 5 del 15-03-2005	Disposizioni urgenti in materia di istruzione e formazione
	LP 5 del 7-08-2006	Sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino
Bolzano	LP 2 del 20-03-2006	Ordinamento dell'apprendistato
	LP 2 del 14-03-2008	Disposizioni in materia di istruzione e formazione (modificativa della legge 12 novembre 1992, n. 40 (Ordinamento della formazione professionale)
	LP 11 del 24-09-2010	Secondo ciclo di istruzione e formazione e della Provincia Autonoma di Bolzano

a) Regione Toscana

Il sistema toscano si caratterizza per un duplice intervento legislativo di grande innovazione. Per prima, infatti, con la legge n. 32 del 2002, la Regione ha dettato una disciplina unitaria per il settore dell'istruzione e per il settore IeFP, definendo gli interventi per la promozione dello sviluppo dell'educazione, dell'istruzione, dell'orientamento, della formazione professionale e dell'occupazione, al fine di costruire un sistema regionale integrato. Coerentemente con il ruolo "politico" che la Regione intende assumere in materia, prevede lo svolgimento di funzioni dirette alla qualificazione, al monitoraggio e alla valutazione dei sistemi formativi (art. 2, Titolo II) e all'identificazione di standard qualitativi e di linee guida di valutazione e di certificazione degli esiti e dei risultati (art. 28, comma 2). Probabilmente, l'intento non era meramente la riconduzione di tali funzioni fondamentali a quella (più ampia e pacificamente accettata) "programmatoria", in cui rientrano compiti organizzativi e gestorii. Tuttavia, la Corte – dichiarando infondate le censure sollevate nei confronti di questa legge – le ha così riduttivamente considerate (e dunque fatte salve, sent. n. 120/2005).

Ulteriore profilo di interesse è costituito dalla disciplina del personale scolastico (legge regionale n. 5/2005³²⁸), intervenuta dopo la nota sentenza della Corte n. 13/2004 (di cui occorrerà sempre tener conto), che ha dichiarato incostituzionale la normativa statale in materia di programmazione del personale.

Infine, vi è l'ultimo intervento di rilievo, attuato con la legge n. 63 del 5 novembre 2009, con il quale la Regione ha riformato il proprio sistema di IeFP in anticipo ed in parziale dissonanza con quanto previsto dalla normativa statale (che a quella data era incompiuta), che, come si dirà nel 3.3.5., è stato arrestato dalla Corte Costituzionale per violazione delle norme generali sull'istruzione e del principio di leale collaborazione (sent. n. 309/2010).

b) Regione Emilia Romagna

Analogamente alla Toscana, l'Emilia Romagna (legge regionale n. 12/2003) ha puntato su una disciplina unitaria che, quantomeno per il settore dell'istruzione, è certamente risultata un intervento ai confini della potestà legislativa concorrente. Infatti, ha anticipato i decreti di attuazione della legge n. 53/2003 individuando i principi generali dell'istruzione e disciplinando più punti oggetto della normativa statale suddetta; la Corte (sent. n. 34/2005), con un'interpretazione restrittiva, tuttavia li ha considerati esenti da vizi di legittimità costituzionale in quanto non innovativi (classificandoli quali mere riproduzioni di norme statali³²⁹).

³²⁸ Si veda anche il relativo Decreto di attuazione, d. Pres. Giunta Reg. n. 12 del 3 gennaio 2005.

³²⁹ M. COCCONI, *Le Regioni nell'istruzione dopo il nuovo Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 5 del 2007.

Fortemente orientata all'integrazione tra i settori e alla valorizzazione dell'alternanza scuola-lavoro, come rilevato in dottrina³³⁰, tale legge compie scelte assai nette poiché: a) auto-individua i principi generali sull'istruzione (anticipando i decreti di attuazione della l. n. 53/2003); b) rifiuta il concetto di sistema nazionale integrato pubblico- privato (art. 1); c) prevede la definizione concertata tra Stato-Regioni-Enti locali degli «standard essenziali nazionali per la formazione professionale, anche integrata» (art. 4); d) sostiene l'autonomia delle istituzioni scolastiche trasferendo loro ogni propria competenza in materia di curricula didattici (art. 21); e) disciplina in linea generale le attività formative da svolgersi in integrazione tra istruzione e formazione professionale e, in particolare, il primo biennio dell'istruzione secondaria superiore (anche qui anticipando i decreti di attuazione della l. n. 53/2003 ma, ancor più al fondo sposando la linea di un necessario arretramento statale dal settore di integrazione tra istruzione e formazione professionale); f) tiene distinte la formazione professionale dalla IeFP di matrice statale e costruisce un canale di formazione professionale regionale autonoma rispetto alla istruzione e formazione professionale compresa nel sistema nazionale di istruzione.

c) Regione Piemonte

La normativa della Regione Piemonte in materia di istruzione si caratterizza per un'ampia frammentazione, componendosi di più leggi, ognuna delle quali si riferisce ad un singolo settore.

In particolare, è tuttora vigente la legge regionale n. 63/1995, recante "Disciplina delle attività di formazione e orientamento professionale". Per l'attuazione del processo di trasferimento delle funzioni ex legge delega n. 59/1997, gli interventi sono riconducibili alla legge regionale n. 44/2000 (*Disposizioni normative per l'attuazione del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112*) e alla n. 15/2002 (*Partecipazione della Regione Piemonte alla ristrutturazione degli enti di formazione e disposizioni in materia trasferimento di funzioni alle province*). Sinteticamente, la Regione Piemonte, come la maggior parte delle Regioni, ha disciplinato la materia in stretta correlazione con le politiche attive del lavoro. Il mercato del lavoro piemontese ha avviato un sistema di autorizzazione ed accreditamento degli operatori dal 2006 (legge regionale n. 36/2006) e alcuni istituti relativi alla formazione professionale sono considerati parte integrante del settore del lavoro. Ad esempio, la legge regionale n. 34/2008 (*Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, della sicurezza e regolarità del lavoro*) disciplina i tirocini estivi, formativi e di orientamento tra le politiche attive del lavoro (art. 38-41). Per quanto riguarda l'apprendistato e l'attuazione della relativa disciplina statale (d.lgs. n. 276/2003), è vigente la legge regionale n. 2/2007 (*Disciplina degli aspetti formativi del contratto di apprendistato*). Per il settore del diritto allo studio, è necessario far riferimento alla n. 10/2003 (*Esercizio del diritto alla libera scelta educativa*) e,

³³⁰ A. POGGI, *La legislazione regionale sull'istruzione dopo la revisione del Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 5, 2005.

successivamente, alla n. 28/2007 (*Norme sull'istruzione, il diritto allo studio e la libera scelta educativa*) che ha abrogato la precedente. Infine, regolamentazione a parte è rinvenibile (ma questa scelta è comune a pressoché tutte le Regioni) per gli interventi rivolti ai soggetti con disabilità e gli interventi relativi alle pari opportunità di genere (che qui rilevano al più per gli aspetti relativi al mercato del lavoro).

c) Regione Veneto

Risulta differente la scelta della Regione Veneto, che ha preferito la via referendaria con la legge regionale n. 12/2002, “Referendum consultivo in merito alla presentazione di una proposta di legge costituzionale per il trasferimento alla Regione del Veneto delle funzioni statali in materia di sanità, formazione professionale e istruzione, polizia locale”. La finalità di questa legge consisteva nell’attribuzione delle competenze in materia di istruzione riguardanti l’organizzazione scolastica, l’offerta di programmi educativi e la gestione degli istituti scolastici; tuttavia non è stato raggiunto il quorum nella votazione avvenuta il 6 ottobre 2002.

Quel che distingue questo tentativo è che, anziché cercare di “espandere” proprie competenze nella direzione statale (non nega infatti né l’esistenza di norme generali né il rispetto dei LEP), paventava piuttosto l’ipotesi di espandersi nell’altra direzione, ovvero erodendo l’autonomia scolastica (in particolare, la competenza sulla “gestione degli istituti scolastici”).

d) Regione Lombardia

La Regione Lombardia costituisce il caso più esemplificativo della scelta di disciplina settoriale relativa al singolo segmento della formazione professionale, ma nella direzione di interpretarla in maniera innovativa, in omaggio alla neo-acquisita competenza legislativa in materia. Tale disciplina, benché contenuta in apposita e separata legge, contiene numerosissimi rimandi alla legge relativa al mercato del lavoro lombardo (legge regionale n. 22/2006) la quale, di poco precedente, ne costituisce il presupposto ed istituisce organi istituzionali comuni ai due sistemi (quali ad esempio, l’osservatorio per il monitoraggio ed il valutatore indipendente).

In dissonanza con la rilevata “difficoltà” ad emanare leggi innovative che caratterizza l’operato delle singole Regioni in questo settore, ha delineato, in forte anticipo rispetto all’attuazione statale del d.lgs. n. 226/2005, un proprio sistema di IeFP. Il travagliato *iter* di questa legge ha mostra con evidenza il permanere di antiche logiche e da interpretazioni spesso stato-centriche compiute dal Ministero dell’Istruzione. Lo stesso, come si dirà, non ha mancato di impugnare tale legge di fronte alla Corte costituzionale. Infatti, la legge regionale n. 19 del 2007, che costituisce la riforma lombarda del sistema di istruzione e formazione professionale, è analoga per finalità al sistema della Provincia di Bolzano di seguito delineato, ed è stata duramente osteggiata dal governo.

F) Provincia di Bolzano

Per la Provincia di Bolzano sono due gli interventi da considerare. Con il primo (legge provinciale n. 2/2008), la Provincia ha introdotto in un unico provvedimento parecchie modifiche relative a tutti settori dell'istruzione: scuola primaria e secondaria, diritto allo studio, università, DSU e ordinamento professionale. Tale legge è stata oggetto di censure costituzionali del cui esito si darà conto 3.3.3.

Il secondo provvedimento (legge provinciale n. 11/2010, "Secondo ciclo di istruzione e formazione della Provincia Autonoma di Bolzano") è interessante perché volto alla razionalizzazione della materia, disciplina complessivamente l'intero secondo ciclo dell'istruzione secondaria, ponendosi accanto ad un altro provvedimento, di poco precedente, che regola il I ciclo. Sinteticamente, la Provincia sceglie di disciplinare l'intero settore del secondo ciclo secondo l'ordine oramai classico: licei, istituti tecnici, istituti professionali, corsi per adulti...) ricollocandosi (in conseguenza, si suppone, delle censure della Corte che verranno esaminate) nel solco della legislazione statale (a cui si richiama costantemente). Ad esempio, si rinviene un richiamo espresso al sistema dell'acquisizione di crediti formativi per la frequenza, di qualsiasi percorso o frazione di percorso del secondo ciclo e la precisazione che i percorsi di durata quinquennale "comprendono quei settori con i corrispondenti indirizzi e articolazioni previsti dalla vigente normativa statale in materia di istruzione e formazione". Tale annotazione è di un certo rilievo se sol si considera che l'attribuzione delle maggiori competenze assegnate a livello regionale/provinciale, a ragione dello statuto speciale, è storicamente stata sempre interpretata da questa regione in maniera forte.

e) Provincia di Trento

Anche tale Provincia ha dettato una significativa normativa in materia con le leggi n. 5/2005 e n. 5/2006 (in parte abrogativa della prima), le quali disciplinano l'intero "Sistema educativo di istruzione e formazione", ampliando la gamma dei soggetti che concorrono alla realizzazione delle finalità (studenti, insegnanti, personale tecnico, associazioni professionali degli operatori, famiglie, e soggetti rappresentanti del territorio) e ampliando e rafforzando l'autonomia delle istituzioni scolastiche e formative provinciali. In oltre 120 articoli è contenuta una disciplina unitaria del sistema educativo di istruzione e formazione, comprendente: le finalità e le funzioni del sistema educativo, nell'ambito del sistema educativo nazionale; l'organizzazione nonché la tipologia delle funzioni e delle prestazioni del servizio educativo, compresi gli interventi per l'esercizio del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione; gli ordinamenti e i relativi piani di studio; le risorse umane e strumentali; i rapporti tra i soggetti del sistema educativo provinciale, la comunità e le sue istituzioni.

Inoltre, in parte discostandosi dalla normativa statale, ha dettato una disciplina relativa agli ordinamenti scolastici e ai cicli formativi (strutturazione in bienni del primo ciclo di istruzione, scuola primaria e secondaria di primo grado) e la possibilità di attivare percorsi specifici volti all'apprendimento di competenze tecniche e professionali, oltre alla disciplina dell'alta formazione professionale.

f) Sintesi

Dall'analisi della legislazione regionale più recente si rinviene il *trend* di disciplinare in maniera unitaria il sistema educativo e di formazione in senso lato, comprendendo quasi tutte le declinazioni con cui si può intendere in concetto di "istruzione" e di "formazione". Appartengono a questo "filone" la Toscana (2002), l'Emilia Romagna (2003), la Provincia di Trento (2006) e la Liguria (2009).

Appare in controtendenza la Campania, la quale ha recentemente ridisciplinato la materia (legge regionale n. 14/2009) anziché considerandola strettamente connessa con l'istruzione (in ragione dell'attrazione dell'IeFP nell'orbita dell'assolvimento dell'obbligo di istruzione), abbinandola alla materia del lavoro in maniera molto forte, in un testo unico, "per la promozione della qualità del lavoro"³³¹. Viene dedicato un titolo a "*formazione e apprendistato*" in cui rientrano tirocini, formazione permanente, apprendistato, formazione nei periodi di non lavoro e sistema di accreditamento degli enti. Ciò che viene "scorporato" è piuttosto quanto è connesso con l'obbligo formativo, rispetto al quale i richiami "obbligatori" rimandano altrove (ad esempio, laddove è contenuta la disciplina per l'accREDITamento degli enti che erogano formazione, di cui istituisce l'elenco, si rimanda a "norme specifiche di accREDITamento", "per lo svolgimento di attività inerenti all'obbligo formativo"). Unico aspetto relativo all'istruzione in senso stretto che viene disciplinato direttamente è l'apprendistato, in cui rientra anche la tipologia dell'apprendistato in obbligo formativo. In tale contesto, affida le funzioni amministrative alle Provincie, salvo potere sostitutorio della Regione (mentre i Comuni non paiono avere alcun ruolo).

Potrebbe essere considerato un caso a sé la Regione Umbria (legge regionale n. 7/2009), che in soli 27 articoli ridefinisce l'architettura del sistema in maniera complessiva (diritto allo studio escluso), senza tuttavia disciplinarne ogni aspetto. Certamente un buon esempio di "sintesi normativa", appare coerente con il quadro costituzionale. Infatti, istituisce il "Sistema Formativo Integrato Regionale", da realizzarsi attraverso un processo di integrazione, sintetizzando e stigmatizzando i ruoli dei vari attori, funzione per funzione, mentre la relativa disciplina è contenuta altrove. I segmenti della formazione di cui si occupa (a livello "macro", come detto) rendono il quadro pressoché completo³³². Parrebbe ricalcare tale schema la proposta di legge della Regione Marche (luglio 2008) che non risulta essere stata poi approvata.

La Regione Basilicata ha emanato una legge recante "Riordino del sistema formativo integrato" (legge regionale n. 33/2003), che tuttavia sceglie di ridisciplinare tutta la formazione professionale rivolta ai soli soggetti che non siano più in obbligo

³³¹ Quale ente di raccordo tra le varie politiche, viene istituita l'ARLAS (Agenzia regionale della Campania per il lavoro e la scuola), che svolge un ruolo di coordinamento e osservatorio tra le varie politiche.

³³² Vi è ricompreso infatti: Obbligo di istruzione e diritto-dovere di istruzione e formazione; Istruzione e formazione superiore; Alternanza istruzione-formazione-lavoro; Apprendistato; Formazione continua; Apprendimento permanente; Orientamento; AccREDITamento.

formativo. Per gli “studenti che hanno concluso la scuola secondaria di primo grado” rimanda a “successivi atti normativi” i quali definiscono “percorsi almeno triennali integrati fra l’istruzione e la formazione professionale”. Tale legge, benchè forse sia rimasta un po’ nell’ombra delle coeve leggi di Toscana e Emilia Romagna (che hanno impegnato di più la dottrina) presenta alcuni caratteri interessanti, soprattutto se si considera che tale Regione sia stata tra le prime ad aver messo mano alla legislazione post-riforma costituzionale. Ad esempio, istituisce due Agenzie speciali provinciali “*per l’istruzione e la formazione professionale, l’orientamento e l’impiego*”, con rilevanti compiti soprattutto nel raccordo obbligo formativo-formazione professionale³³³, istituendo infine un sistema di accreditamento (peraltro peculiare).

Diversa ancora, come si vedrà, la scelta della Regione Lombardia, che nel 2007 ha riorganizzato il proprio sistema di IeFP in maniera settoriale ma con buoni risultati.

Le rimanenti Regioni fanno generalmente tuttora riferimento alle leggi emanate negli anni novanta (se non prima)³³⁴, pertanto non si è ritenuto opportuno specificarle ulteriormente (benchè i relativi sistemi di IeFP, nella sostanza, possano poi essere efficienti).

3.3.2. Le anticipazioni attuate in sede regionale e i pronunciamenti della Corte. Casi scelti

Occorre, a questo punto, tener presente che tra i sistemi di IeFP di recente riformati in sede regionale, si sono registrati alcuni tentativi di attuazione della riforma configurata a livello statale/ministeriale e di strutturazione di propri sistemi di IeFP innovativi dal punto di vista organizzativo, gestionale e dell’offerta formativa³³⁵. Tali

³³³ Quali ad esempio “*la gestione operativa del sistema unificato di istruzione e formazione, con particolare riguardo alla formazione iniziale ed all’obbligo formativo, sulla base di risorse statali, regionali e provinciali loro assegnate, nonché con il ricorso a fondi comunitari*”.

³³⁴ Salvo sviste, le leggi su cui sono intervenute le modifiche si riferiscono alle seguenti regioni: Abruzzo (legge regionale n. 111/1995), Calabria (n. 18/1985), Friuli (n. 76/1982), Lazio (n. 23/1992), Molise (n. 10/1995).

³³⁵ Occorre comunque ricordare che sono presenti sul territorio nazionale realtà che non necessiterebbero di riforme, oltre che di vere e proprie punte di eccellenza dal punto di vista di percorsi professionalizzanti entro i quali gli studenti beneficiano sia di formazione che di istruzione vera e propria. A titolo esemplificativo si richiamano le esperienze positive in questo senso segnalate da G. TRAINITO, *Le istituzioni scolastiche nel territorio: rapporti con gli enti territoriali, le istituzioni sociali e culturali, il mondo imprenditoriale ed economico locale e la società civile*, in nota redatta per ASTRID, in *L’autonomia scolastica nella XV legislatura*, 2007, il quale rileva come, nel passato, «in alcune aree del Paese caratterizzate dalla presenza di importanti aziende quali la Ferrari, la Barilla, l’Olivetti ed altre, interessate alla formazione delle giovani leve di lavoratori, si aveva, molto spesso per la visione illuminata degli imprenditori che le dirigevano, un’attiva partecipazione delle imprese alla vita della scuola con l’elargizione di cospicui finanziamenti e con la presenza di propri rappresentanti nei consigli di amministrazione degli istituti tecnici e professionali funzionanti sino al 1974. Questa partecipazione si è evoluta nel tempo ed è anche diventata più strutturata in alcune aree del Paese grazie alla diffusione di nuove forme e modalità di dialogo, di confronto, di collaborazione e di partenariato tra le imprese e le loro associazioni, le amministrazioni regionali e locali, le forze sociali ed economiche e le agenzie

tentativi sono avvenuti a cavallo tra la riforma costituzionale ed il completamento della riforma del sistema di istruzione, avviata come noto, con la legge 53/2003, ma conclusasi, nelle sue linee essenziali sono nel 2010 per via regolamentare. Tra questi, si propone di prendere in considerazione i casi della Regione Lombardia, della Regione Toscana e della Provincia di Bolzano, le cui leggi sono state sottoposte al vaglio di legittimità costituzionale.

3.3.3. Il caso della Provincia autonoma di Bolzano: la sentenza n. 200 del 2009

Con la sentenza n. 213 del 2009³³⁶ la Corte Costituzionale compie un ulteriore sforzo con il quale definisce il riparto delle competenze tra Stato, Regioni e Province Autonome in materia di istruzione e di istruzione e formazione professionale. Da tale intervento è possibile desumere *a contrario* il (seppur ridotto) ambito di competenza delle Regioni e (nel caso di specie) delle Province Autonome di Trento e Bolzano. La Corte, già con la nota sentenza n. 13 del 2004³³⁷ aveva riconosciuto la difficoltà di districarsi “nel complesso intrecciarsi in una stessa materia di norme generali, principi fondamentali, leggi regionali e determinazioni autonome delle istituzioni

formative (dalla scuola alla formazione). Queste ultime vengono a costituire delle vere e proprie filiere formative o dei poli tecnologici che collegano tra loro scuole di base, istituti tecnici, istituti professionali, centri di formazione professionale, corsi di istruzione e formazione tecnica superiore, corsi universitari professionalizzanti, corsi master, centri di educazione permanente. Essi assumono anche la denominazione di “distretti formativi” ed operano a fianco dei “distretti industriali”, realizzando in tal modo un’offerta formativa articolata e flessibile in grado di rispondere ai bisogni di risorse umane espressi dal settore produttivo e alle esigenze formative dei giovani e degli adulti. Il “distretto formativo” realizza infatti una duplice integrazione del sistema educativo locale con le entità istituzionali, culturali e produttive del territorio: un’integrazione orizzontale tra le istituzioni formative operanti nel territorio per il perseguimento di obiettivi condivisi; un’integrazione verticale tra istituzioni formative, mondo del lavoro, enti territoriali, istituzioni culturali e mondo della ricerca, per un’attività di cooperazione ad ampio raggio.

Sono numerosi gli esempi di integrazione sinergica tra istruzione, formazione, ricerca, innovazione, trasferimento tecnologico, che si stanno sperimentando nel territorio. Se ne possono citare alcuni: il distretto tessile di Biella, che ha al centro l’ITIS “Q. Sella” di Biella, l’Università biellese, e la Città studi; il distretto metalmeccanico di Brescia con centri di formazione professionale regionali, istituti professionali e istituti tecnici, corsi di istruzione e formazione tecnica superiore, l’Università degli studi di Brescia, il Consorzio per l’innovazione tecnologica; il distretto formativo dell’elettronica di Genova che costituisce un Polo tecnologico e formativo nel settore ICT; il distretto della meccanica avanzata nel modenese; la *Food valley* italiana di Parma; il distretto dell’audiovisivo e dell’ICT a Roma; il distretto formativo aerospaziale di Napoli; il distretto formativo dei polimeri di Napoli; il distretto calzaturiero della Riviera del Brenta; ed altri ancora.»

³³⁶ Depositata il 14 luglio e pubblicata in G.U. del 22/07/2009.

³³⁷ Si veda in proposito P. MILAZZO, *La corte costituzionale interviene sul riparto di competenze legislative in materia di istruzione e “raffina” il principio di continuità*, in *Le Regioni* n. 4, 2004, pp. 963 e ss.; A. POGGI, *Un altro pezzo del “mosaico”: una sentenza importante per la definizione del contenuto della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di istruzione*, in *www.federalismi.it*, 2004.

scolastiche”³³⁸, non aveva “osato” definire in via generale i reciproci ambiti di azione dei livelli istituzionali coinvolti e aveva evitato di addentrarsi nel rapporto tra “norme generali sull’istruzione” (art. 117, comma 2, lett. n), Cost.) e “principi fondamentali” in materia di istruzione³³⁹.

Invero, con una sentenza di poco precedente alla presente in esame, ovvero con la sent. n. 200 del 2009³⁴⁰, la Corte aveva offerto i primi “termini di riferimento”³⁴¹, intesi quali parametri sostanziali, per identificare le disposizioni legislative riconducibili all’una e all’altra categoria, contribuendo così alla “individuazione di una precisa linea di demarcazione tra ‘norme generali sull’istruzione’ e ‘principi fondamentali’ di tale materia”³⁴².

Occorre fin da ora premettere che la sentenza in esame rappresenta, in parte, un’applicazione dei parametri sostanziali sopraccennati e ne costituisce ulteriore specificazione, e che, tuttavia, il risultato di tale applicazione concreta non risulta essere totalmente soddisfacente.

Nel caso di specie, la Corte ha accolto il ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, depositato il 17 giugno 2008 con il quale ha impugnato gli articoli 8, 12 e 14, comma 8, della legge della Provincia di Bolzano 14 marzo 2008, n. 2 (*Disposizioni in materia di istruzione e formazione*) e l’articolo 12-bis della legge della Provincia di Bolzano 12 novembre 1992, n. 40 (*Ordinamento della formazione professionale*), come sostituito dall’art. 14, comma 8, della citata legge n. 2 del 2008, per contrasto con gli artt. 8, n. 29, 9, nn. 2 e 4, e 19, comma 8, del D.P.R. n. 670 del 1972 (*testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige*), nonché con l’art. 117, comma 2, lett. n), Cost.

Le questioni di legittimità costituzionale sottoposte all’esame della Corte possono essere ricondotte sostanzialmente a due: la prima riguardante l’organizzazione di corsi annuali rivolti agli studenti che abbiano concluso un percorso triennale della formazione professionale al fine di permettere loro di sostenere l’esame di Stato e l’eventuale accesso all’università, e la seconda riguardante il passaggio tra il sistema di formazione professionale provinciale e il sistema dell’istruzione professionale statale.

Per la definizione della prima questione, risolta in senso favorevole al ricorrente, la Corte ha ricostruito le competenze dello Stato e della Provincia Autonoma di Bolzano in materia di “esame di stato”, in quanto la legge provinciale n. 2/08 prevede che la Provincia autonoma, d’intesa con università italiane o straniere, organizzi «corsi annuali a favore di persone in possesso di un diploma professionale conseguito nell’ambito dei

³³⁸ Punto 3 del Considerato in diritto, sent. Corte Cost. n. 13/04.

³³⁹ Così G. GOSETTI DI STURMECK, *La Corte Costituzionale alla ricerca di una “precisa linea di demarcazione tra ‘norme generali sull’istruzione’ e ‘principi fondamentali’ di tale materia”*, in www.federalismi.it, 2009.

³⁴⁰ In G.U. (1° serie speciale- Corte Cost.) n. 27 del 8/07/2009.

³⁴¹ Punto 21 del Considerato in diritto, sent. Corte Cost. n. 200/09.

³⁴² Ibidem, punto 24.

percorsi della formazione professionale» (ovvero nell'ambito dei percorsi professionali provinciali), allo scopo, fra l'altro, «di creare i presupposti» per poter sostenere un «esame di Stato», «utile anche ai fini dell'accesso all'università e all'alta formazione artistica, musicale e coreutica» (comma 1, art. 8, rubricato "Corsi annuali"). Il successivo articolo 12 - anch'esso impugnato - ne disciplina le prove d'esame, prevedendo che esse vertano sulla valutazione delle competenze acquisite in cinque delle materie fondamentali (prima e seconda lingua provinciale, inglese, matematica, diritto ed economia, storia ed educazione sociale) nonché in almeno una delle materie caratterizzanti l'indirizzo; prevede altresì le modalità di nomina della relativa commissione: «Il presidente della commissione d'esame o, comunque, un membro della stessa deve appartenere ai ruoli del personale insegnante, ispettivo, direttivo e docente delle scuole a carattere statale della Provincia; la nomina avviene su proposta dell'Intendente scolastico competente» (art. 12, secondo comma).

Sinteticamente, l'architettura ivi configurata è costituita dal un primo triennio di scuola professionale (provinciale), a cui seguirebbe un anno di specializzazione della formazione professionale (contesto statale), che precede, a sua volta, il corso annuale descritto dall'art. 8, organizzato ed attuato dalle scuole provinciali di formazione professionale (d'intesa con università italiane o straniere).

La censura ipotizzata si concentra sulla conseguenza consistente nella circostanza che tali disposizioni, descrivendo il percorso valido per sostenere l'esame di Stato utile per l'accesso agli studi superiori, disciplinerebbero «una nuova fattispecie di esame a valenza provinciale nell'ambito della formazione professionale, vertente su materie diverse dall'esame di Stato disciplinato a livello nazionale». Si assume violato sia il testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (essendo la disciplina dei titoli idonei a determinare l'accesso agli studi superiori estranea tanto alla potestà esclusiva - addestramento e formazione professionale, art 8, n. 29 - quanto alla potestà concorrente - istruzione professionale ed apprendistato, art 9, nn. 2 e 4 - attribuita alle province autonome), sia l'art. 117, comma 2, lett. n), Cost., dal momento che la materia degli esami di Stato, conferente un titolo di studio idoneo a dare accesso agli studi superiori, rientra certamente tra le norme generali sull'istruzione, così come definite dalla sentenza della Corte costituzionale n. 279 del 2005³⁴³ (secondo cui sono norme generali sull'istruzione «quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale»³⁴⁴).

La Corte, invece, disconosce la invocata violazione del riparto di competenze previsto dalla riforma del Titolo V della Costituzione poiché, come indicato dalla difesa della Provincia, l'art.10 della legge cost. n. 3/2001 è applicabile alle province autonome solo

³⁴³Su cui v. S. NICODEMO, *L'istruzione tra "principi fondamentali" e "norme generali"*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2006, pp. 128 e ss. e *Livelli di legislazione e "livelli di principi" in materia di istruzione*, www.forumcostituzionale.it, 2005; C. MARZUOLI, *L'istruzione e il Titolo V: alcuni pericoli da evitare*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2006, pp. 165 e ss.

³⁴⁴ Punto 2.1. del Considerato in Diritto, sent. Corte Cost. n. 279 del 2005.

qualora siano ivi previste forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite, ed indica piuttosto, quale parametro costituzionale rispetto al quale valutare la legittimità delle norme impugnate, le norme dello statuto speciale della Regione trentina. Tuttavia, a differenza di quanto sostenuto dalla parte resistente, nel compiere il cruciale passaggio successivo con il quale, dopo aver qualificato la disciplina degli esami di Stato per l'accesso agli studi universitari nella materia "istruzione", specifica che essa fa parte dei "principi fondamentali"³⁴⁵ della materia, «perché è un elemento di quella struttura essenziale del relativo sistema nazionale che non può essere oggetto di formazione differenziata su base territoriale e deve essere regolata in modo unitario sull'intero territorio della Repubblica». Inoltre, collocandosi nel solco segnato dalla sentenza di poco precedente n. 200/2009³⁴⁶, utilizza quale riferimento l'art. 33, quinto comma della Costituzione, secondo il quale il superamento dell'esame di Stato consente di conseguire un titolo di studio che abilita al passaggio da un ciclo di istruzione al successivo ed all'accesso agli studi universitari ed alle professioni.

Pur essendo apprezzabile il tentativo della suprema Corte di specificare ulteriormente i criteri discretivi fra "norme generali e principi fondamentali", occorre segnalare che benché la seconda sentenza richiami in maniera esplicita la n. 200/09, essa appare non pienamente coerente con essa, in quanto la definizione di principi fondamentali sopra riportata corrisponde alla definizione utilizzata per le "norme generali", di competenza esclusiva statale nella sentenza sopracitata n. 200 oltreché già nella n. 279/05. La prima sentenza rileva, indicandolo quale primo criterio orientativo, come il legislatore costituzionale medesimo abbia inteso individuare già negli artt. 33 e 34 della Costituzione le caratteristiche basilari del sistema scolastico, fornendo contestualmente la Corte un elenco, naturalmente non tassativo, ma esemplificativo di quanto rientra in tale previsione in maniera indiscutibile³⁴⁷, tra cui "la necessità di un

³⁴⁵ Punto 3 del Considerato in Diritto, sent. Corte Cost. n. 213 del 2009.

³⁴⁶ Per un commento a questa sentenza particolarmente importante, v., in particolare L. CARLASSARE, *"norme regolatrici della materia" modificabili con regolamento? Un'ipotesi logicamente impossibile*, *Giur. Cost.*, 2009, p. 2316 e ss.; F. CORTESE, *L'istruzione tra norme generali e principi fondamentali: ossia, la Corte costituzionale tra contraddizioni formali e conferme sostanziali*, in *Le Regioni*, 2010, p. 511 e ss.; A. POGGI, *Dalla Corte un importante (anche se non decisivo) monito di arretramento alle "politiche governative" sull'istruzione*, *Nota a prima lettura della sentenza n. 200 del 2009*, in www.federalismi.it, 2009.

³⁴⁷ Cfr. il Punto 21 del Considerato in Diritto, sent. Corte Cost. n. 200 del 2009: "a) alla istituzione di scuole per tutti gli ordini e gradi (art. 33, secondo comma, Cost.); b) al diritto di enti e privati di istituire scuole e istituti di educazione, senza oneri per lo Stato (art. 33, terzo comma, Cost.); c) alla parità tra scuole statali e non statali sotto gli aspetti della loro piena libertà e dell'uguale trattamento degli alunni (art. 33, quarto comma, Cost.); d) alla necessità di un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuola o per la conclusione di essi (art. 33, quinto comma, Cost.); e) all'apertura delle scuole a tutti (art. 34, primo comma, Cost.); f) alla obbligatorietà e gratuità dell'istruzione inferiore (art. 34, secondo comma, Cost.); g) al diritto degli alunni capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi (art. 34, terzo comma, Cost.); h) alla necessità di rendere effettivo quest'ultimo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso (art. 34, quarto comma, Cost.).

esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuola o per la conclusione di essi”.

Peraltro, anche sul piano della legislazione ordinaria, la Corte ha a suo tempo sottolineato come la legge n. 53/2003 - invocata a difesa della legge provinciale - abbia delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi proprio per la definizione delle “norme generali sull'istruzione”, e che, ai sensi di questa legge, rientrano nelle norme generali sull'istruzione, tra le altre: la definizione generale e complessiva del sistema educativo di istruzione e formazione, delle sue articolazioni cicliche e delle sue finalità ultime; la regolamentazione dell'accesso; la previsione e la regolamentazione delle prove che consentono il passaggio ai diversi cicli; la definizione degli standard minimi formativi richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli professionali conseguiti all'esito dei percorsi formativi, nonché per il passaggio ai percorsi scolastici; la definizione generale dei “percorsi” tra istruzione e formazione che realizzano diversi profili educativi, culturali e professionali (cui conseguono diversi titoli e qualifiche, riconoscibili sul piano nazionale) e la possibilità di passare da un percorso all'altro.³⁴⁸

Tale legge era stata invocata proprio a sostegno della tesi secondo la quale le disposizioni impugnate non avrebbero violato né le norme generali sull'istruzione, né i principi fondamentali in materia, dal momento che la suddetta legge ha profondamente modificato il modo di concepire il rapporto licei - formazione professionale, considerandoli come parti equivalenti del sistema educativo ed eroganti diplomi tra loro equipollenti. Anzi, proprio per attuare la previsione ivi contenuta (art. 2) la Provincia si era attivata tempestivamente, come ben poche altre Regioni hanno peraltro fatto, per realizzare un impianto organizzativo (che grossomodo corrisponde al 3+1+1) che permettesse la realizzazione del cd. “quinto anno integrativo”³⁴⁹.

³⁴⁸ Più compiutamente, per la legge n. 53/2003 rientrano nelle norme generali sull'istruzione: la definizione generale e complessiva del sistema educativo di istruzione e formazione, delle sue articolazioni cicliche e delle sue finalità ultime; la regolamentazione dell'accesso al sistema ed i termini del diritto-dovere alla sua fruizione; la previsione generale del contenuto dei programmi delle varie fasi e dei vari cicli del sistema e del nucleo essenziale dei piani di studio scolastici per la “quota nazionale”; la previsione e la regolamentazione delle prove che consentono il passaggio ai diversi cicli; la definizione degli standard minimi formativi, richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli professionali conseguiti all'esito dei percorsi formativi, nonché per il passaggio ai percorsi scolastici; la definizione generale dei “percorsi” tra istruzione e formazione che realizzano diversi profili educativi, culturali e professionali (cui conseguono diversi titoli e qualifiche, riconoscibili sul piano nazionale) e la possibilità di passare da un percorso all'altro; la valutazione periodica degli apprendimenti e del comportamento degli studenti del sistema educativo di istruzione e formazione, attribuito agli insegnanti della stessa istituzione scolastica; i principi della valutazione complessiva del sistema; il modello di alternanza scuola-lavoro, al fine di acquisire competenze spendibili anche nel mercato del lavoro; i principi di formazione degli insegnanti.

³⁴⁹La disposizione richiamata (art. 2, comma 1, lett. h), della legge n. 53/2003 prevede che «(...) i titoli e le qualifiche conseguiti al termine dei percorsi del sistema dell'istruzione e della formazione professionale di durata almeno quadriennale consentono di sostenere l'esame di Stato, utile anche ai fini degli accessi all'università e all'alta formazione artistica, musicale e coreutica, previa frequenza di apposito corso annuale, realizzato d'intesa con le università e con l'alta formazione artistica, musicale e coreutica, e ferma restando la possibilità di sostenere, come privatista, l'esame di Stato anche senza tale frequenza».

Invero, occorre riconoscere che la Corte Costituzionale non è giunta sino al punto di censurare quel tassello che consiste nella organizzazione dei “corsi annuali” da parte della Provincia d’intesa con università italiane o straniere (questo sarebbe stato in effetti in palese contrasto con quanto previsto ex legge n. 53/03); essa è andata invece a colpire il fatto che tali corsi potessero creare i presupposti per poter sostenere l’esame di Stato ai sensi del successivo articolo 12, ovvero un esame di Stato che non coincide perfettamente (e questo è senz’altro vero) con quello previsto alla conclusione dell’istruzione secondaria superiore a livello nazionale. Infatti, è sufficiente valutare la conformità delle disposizioni impugnate a quanto stabilito dallo Stato perché risulti l’evidente discrasia tra l’esame di Stato disciplinato a livello nazionale (tre prove scritte e una orale)³⁵⁰ e quello disciplinato dall’art. 12 della legge Prov. Bolzano n. 2 del 2008 che stabilisce, invece, che «le prove di esame vertono sulla valutazione delle competenze acquisite in cinque delle materie fondamentali», «nonché in almeno una delle materie caratterizzanti l’indirizzo».

Di conseguenza, eliminato il secondo segmento del sistema (ovvero l’art. 12, dichiarato illegittimo) il primo può ben rimanere formalmente legittimo, ma ne risulta certamente privato di ogni utilità, essendo stato *ab origine* configurato con il preciso scopo di permettere l’accesso all’esame di Stato.

In maniera analoga è stata risolta la seconda questione di legittimità, riguardante il passaggio tra la formazione professionale provinciale e l’istruzione professionale statale. Poiché il censurato art. 14 regola il passaggio dal sistema della formazione professionale a quello dell’istruzione secondaria superiore, disciplinandone l’accesso, lo stesso viene fatto ricadere evidentemente nella materia dell’istruzione, di potestà legislativa concorrente. Anche in questo caso, si è trattato di un passaggio regolato in maniera differente da quanto previsto a livello nazionale, in quanto la legge provinciale stabilisce che chi possieda la qualifica triennale di formazione professionale o abbia una formazione triennale da apprendista possa iscriversi «al quarto anno di istituto professionale statale dello stesso indirizzo o di indirizzo affine, eventualmente previo superamento di esami integrativi previsti limitatamente all’area linguistica e matematica»³⁵¹. Si prevede, dunque, il passaggio dal terzo anno della formazione

³⁵⁰Come specificato dall’art. 3 della legge n. 425 del 10 dicembre 1997 (*“Disposizioni per la riforma degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore”*), che prevede lo svolgimento di tre prove scritte e di un colloquio orale su tutte le materie del programma scolastico.

L’art. 12 della legge Prov. Bolzano n. 2 del 2008 stabilisce, invece, che «le prove di esame vertono sulla valutazione delle competenze acquisite in cinque delle materie fondamentali», «nonché in almeno una delle materie caratterizzanti l’indirizzo».

³⁵¹ Così l’art. 14, comma 8, della legge n. 2/08 prevede che venga sostituito l’art. 12-bis della legge Prov. Bolzano n. 40 del 1992: “Art. 12-bis (Passaggi tra i sistemi di formazione e di istruzione) - 1. Chi ha superato l’esame previsto al termine di un corso di qualifica almeno triennale della formazione professionale provinciale di cui all’articolo 2, comma 1, lettera a), numero 1), può proseguire gli studi al quarto anno di istituto professionale statale dello stesso indirizzo o di indirizzo affine, eventualmente previo superamento di esami integrativi previsti limitatamente all’area linguistica e matematica. Ciò vale anche per coloro che hanno concluso una formazione almeno triennale per apprendisti di cui alla legge provinciale 20 marzo 2006, n. 2, a condizione che dimostrino di aver svolto un monte-ore adeguato di

professionale al quarto anno di un istituto secondario superiore, subordinandolo ad esami eventuali e limitati alle aree della linguistica e della matematica.

La Corte Costituzionale, invece, rileva puntualmente come la legge statale faccia riferimento all'acquisizione di crediti certificati³⁵²; il D.P.R. del 12 luglio 2000, n. 257 stabilisce che «le conoscenze, competenze e abilità acquisite nel sistema della formazione professionale, nell'esercizio dell'apprendistato, per effetto dell'attività lavorativa o per autoformazione costituiscono crediti per l'accesso ai diversi anni dei corsi di istruzione secondaria superiore. Esse sono valutate da apposite commissioni costituite, all'inizio di ciascun anno scolastico (...) presso le singole istituzioni scolastiche interessate o reti delle medesime istituzioni»³⁵³.

Anche queste norme, che regolano il passaggio, devono essere stabilite dallo Stato nell'ambito della materia dell'istruzione, in quanto «il sistema della formazione professionale e quello dell'istruzione costituiscono parti distinte del sistema nazionale di istruzione. Per connetterle, vanno adottate norme di raccordo necessariamente poste dallo Stato, dal momento che *non possono variare a seconda dell'area territoriale di riferimento*»³⁵⁴.

Pure su quest'ultima questione occorre rilevare come, da un lato, la Provincia di Bolzano abbia, al di fuori del quadro statale di riferimento, stabilito che «chi ha superato l'esame previsto al termine di un corso di qualifica almeno triennale della formazione provinciale» possa proseguire gli studi al quarto anno di istituto professionale statale dello stesso indirizzo o indirizzo affine, «eventualmente previo superamento di esami integrativi previsti limitatamente all'area linguistica e matematica», e dunque abbia indiscutibilmente introdotto una modalità di realizzare il passaggio fondata su esami meramente eventuali, peraltro limitati alla sola area linguistica e matematica e senza alcuna valutazione dei risultati raggiunti e nel periodo di formazione ovvero di valutazione dei crediti acquisiti»³⁵⁵. D'altro canto, tuttavia, non si può tacere come risulti evidente il tentativo della Provincia di adeguare la propria realtà di IeFP a quanto

insegnamento nell'area linguistica e matematica. 2. La Provincia istituisce commissioni miste formate da rappresentanti delle intendenze scolastiche e da rappresentanti delle ripartizioni per la formazione professionale, che valutano le competenze rilevanti ai fini della prosecuzione degli studi nell'altro sistema di istruzione o formazione e che individuano gli esami integrativi e/o le misure di sostegno eventualmente necessarie, che servono come linee guida alle singole istituzioni scolastiche e formative in sede di decisione riguardo ai passaggi».

³⁵² Art. 2, comma 1, lett. i), legge 28 marzo 2003, n. 53 «*Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale*».

³⁵³ Art. 6 (rubricato «Passaggio tra i sistemi») del decreto del Presidente della Repubblica 12 luglio 2000, n. 257 «*Regolamento di attuazione dell'articolo 68 della legge 17 maggio 1999, n. 144, concernente l'obbligo di frequenza di attività formative fino al diciottesimo anno di età*».

³⁵⁴ Punto 4 del Considerato in diritto, sent. Corte Cost. n. 213 del 2009.

³⁵⁵ Punto 1.2. del Ritenuto in fatto, sent. Corte Cost. n. 213 del 2009.

già la legge 28 marzo 2003, n. 53 parrebbe auspicare³⁵⁶: un sistema unico composto dall'istruzione" (tradizionalmente intesa: i licei) e dall'istruzione e formazione professionale", con massima permeabilità tra i due segmenti anzidetti.

Essa, difatti, si rivolge a coloro che, avendo già conseguito il diploma provinciale triennale (di analogo valore legale dei corrispondenti attestati 'statali')³⁵⁷, abbiano già dato ampia prova delle conoscenze, competenze ed abilità acquisite, potendo accedere al quarto anno di una scuola superiore di secondo grado dello stesso indirizzo o di un indirizzo affine, previo il superamento di eventuali esami integrativi attinenti all'area linguistica e matematica: in particolare, il limite alle due aree dipenderebbe dal fatto che le altre materie insegnate nelle scuole professionali corrispondono, per quantità e qualità, a quelle impartite nelle relative scuole superiori. In questo, dunque, parrebbe che la Provincia si sia attenuta alle norme statali in materia, prevedendo anch'essa la valutazione ed il riconoscimento delle conoscenze conseguite dal singolo allievo da apposite commissioni, al momento del passaggio all'altro sistema, con la possibilità di disporre eventuali integrazioni o misure di sostegno della preparazione in sede di decisione riguardo al passaggio stesso.

3.3.4. Il caso della Regione Lombardia: la sentenza mancata

Sulla scorta di quanto detto, rilevata la difficoltà delle Regioni di definire compiutamente *propri* di sistemi di istruzione e formazione professionale, la strada verso la realizzazione di quanto previsto nella citata legge n. 53/2003 e nel d.lgs. n. 226/2005 appare ancora lunga, ed è viepiù disseminata di ostacoli posti anche dal permanere di antiche logiche e da interpretazioni spesso stato-centriche compiute dal Ministero dell'Istruzione. Non rimane che da chiedersi, dunque, se, per le Regioni che hanno volontà, capacità e risorse per innovare e ri-innovare i propri servizi di istruzione e formazione professionale, l'unica via percorribile non sia quella negoziale, stipulando accordi direttamente con il Ministero, anziché quella legislativa.

A conferma di ciò, basti pensare al travagliato *iter* che ha percorso la legge regionale n. 19/07 della Regione Lombardia, analoga per finalità al sistema della Provincia di Bolzano appena visto. La riforma lombarda del sistema di istruzione e formazione professionale, infatti, è stata duramente osteggiata dal governo, fino all'impugnativa davanti alla Corte Costituzionale della legge emanata (nel mese di ottobre 2007). È tuttavia stata adottata il 27 febbraio 2009 la delibera del Cons. dei Ministri di rinuncia alla predetta impugnativa (previo parere favorevole di MIUR e MARAL³⁵⁸).

³⁵⁶ La direzione indicata, ovvero di integrare i sistemi, verrà poi riconfermata dai provvedimenti legislativi successivi quali il d.lgs. n. 226 del 2005 e provv. attuativi collegati.

³⁵⁷ A norma dell'art. 5 del d.P.R. n. 689 del 1973, infatti, essi hanno «la stessa validità degli attestati rilasciati a norma della legislazione statale».

³⁵⁸ Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e Ministero Affari Regionali e Autonomie Locali.

Nello specifico, era stata prospettata la violazione del principio di leale collaborazione in quanto la Regione, con la legge n. 19/07, aveva legiferato in materia in assenza delle determinazioni, da parte dello Stato, dei livelli essenziali delle prestazioni. La Regione, dal canto suo, contestava al Governo nazionale il tentativo di ricondurre la materia in questione nella sfera delle competenze statali attraverso una serie di provvedimenti legislativi nel frattempo intervenuti³⁵⁹. Successivamente, tuttavia, è venuto meno il principale motivo di ricorso del Governo, essendo stato riconosciuto possibile l'assolvimento dell'obbligo di istruzione nei percorsi triennali regionali (con l'emanazione della legge n. 133 del 2008, art. 64, comma 4-bis)³⁶⁰. Solo con il ritiro reciproco dei contenziosi, con lievi modificazioni di poco conto alla legge regionale n. 19/07 e con la sottoscrizione di un'Intesa tra Regione Lombardia e MIUR, ha preso avvio la sperimentazione in Lombardia di un modello organizzativo innovativo nell'area tecnico professionale.

Invece, per la Provincia di Bolzano non è stata sufficiente l'istituzione, da parte dello stesso Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, con decreto ministeriale, di «una apposita commissione di studio mista Ministero/Provincia autonoma di Bolzano, in cui i progetti della Provincia sono stati discussi ed hanno trovato largo consenso tra i membri statali della commissione stessa»³⁶¹ perché potesse dirsi adempiuto l'«obbligo di sentire» il MIUR nell'ottica della leale collaborazione e per attuare le prescrizioni statali³⁶².

3.3.5. Il caso della Regione Toscana: la sentenza di conferma

Infine, anche il tentativo della Regione Toscana, attuato con la legge n. 63 del 5 novembre 2009 di riformare il proprio sistema di IeFP in anticipo ed in parziale dissonanza con quanto previsto dalla normativa statale (che a quella data era incompiuta), è stato arrestato dalla Corte Costituzionale per violazione delle norme generali sull'istruzione e del principio di leale collaborazione.

In particolare, con l'intento di dare attuazione all'obbligo di istruzione e di prevenire l'abbandono scolastico, la Regione aveva promosso l'offerta di percorsi formativi relativi «sia all'ambito della formazione professionale e dell'apprendistato a completamento dei percorsi nell'ambito dell'istruzione, sia al rientro nel sistema di istruzione per il completamento del ciclo di studio» (art. 13, comma 1). A tal fine,

³⁵⁹ Nello specifico, ricorsi avverso commi 610, 611, 622, 624, 631 della legge n. 296 del 2006, pubblicata sulla G.U. n. 299 del 27 dicembre 2006 (legge finanziaria 2007) e art. 13 della legge n. 40 del 2 aprile 2007 (cd. «decreto Bersani-bis»).

³⁶⁰ Per il testo della legge, cfr. nota n. 202.

³⁶¹ Punto 2.2. del Ritenuto in fatto, sent. Corte Cost. n. 213 del 2009.

³⁶² Nello specifico, è stata riconosciuta anche la violazione dell'art. 19, comma 8, del d.P.R. n. 670 del 1972, il quale prevede che «ai fini dell'equipollenza dei diplomi finali deve essere sentito il parere del Consiglio superiore della Pubblica istruzione».

prevedeva che l'assolvimento dell'obbligo scolastico potesse realizzarsi con un percorso triennale (attraverso cui conseguire una qualifica professionale), il cui terzo anno risultasse interamente professionalizzante, dalle scuole accreditate e non per la formazione professionale secondo il sistema regionale toscano (nel secondo caso purché in collaborazione con agenzie formative accreditate per la formazione professionale, o con un'altra scuola accreditata o reti di scuole), ed eventualmente con modalità formative a distanza (commi 2 e 3). In ciò la Corte, con la sentenza n. 309 del 2010³⁶³, ha ravvisato la costituzione di un *tertium genus* rispetto ai percorsi (sia ordinari che sperimentali³⁶⁴) individuati dalla disciplina statale, attraverso cui assolvere all'obbligo scolastico. In sostanza, "configurando unilateralmente e a regime" un nuovo percorso di formazione professionale, si è realizzata la rottura dell'unità del sistema di istruzione e formazione, "dando luogo ad una soluzione ibrida"³⁶⁵, mentre la disciplina dell'obbligo scolastico rientra invece tra le norme generali sull'istruzione. La normativa statale prevede che i due sistemi che compongono il secondo ciclo di istruzione, benché distinti, siano funzionalmente integrati e che l'attuazione avvenga gradualmente ma con un avvio contemporaneo. Tale avvio era stato fissato - all'epoca dell'emanazione della legge regionale³⁶⁶ - per l'a.s. 2010/2011, "sulla base della disciplina specifica definita da ciascuna Regione nel rispetto dei livelli essenziali di cui al Capo III" (e, sin qui, *nulla quaestio*, la normativa regionale era volta a tal fine), "previa definizione con accordi in Conferenza Stato-Regioni"³⁶⁷. L'Accordo in questione, tuttavia, è stato raggiunto solo il 29 aprile 2010 - sei mesi dopo l'emanazione della legge regionale - facendo giungere la Corte alla conclusione che la Regione avesse provveduto non soltanto in anticipo sui tempi previsti, ma anche senza poter tener conto della determinazione concertata ivi contenuta del repertorio delle figure professionali e delle competenze che gli allievi debbono acquisire, violando dunque anche il principio di leale collaborazione.

³⁶³ Per un commento generale alla sentenza, F. CORTESE, *Sul diritto-dovere all'istruzione e formazione tra potestà legislativa statale e competenze regionali: anatomia di un'interpretazione*, Giur. Cost, fasc. 6, 2010, p. 4350 e ss.

³⁶⁴ Ovvero i percorsi sperimentali individuati sulla base dell'Accordo quadro del 19 giugno 2003 siglato in sede di Conferenza unificata, Rep. Atti n. 660/C.U.

³⁶⁵ Punto 3.4. del Considerato in Diritto, sent. Corte Cost. n. 309/2010.

³⁶⁶ Il comma 4 dell'art. 27 del d.lgs. n. 226 del 2005, che specifica che «(l)le prime classi dei percorsi liceali e il primo anno di quelli di istruzione e formazione professionale sono avviati contestualmente a decorrere dall'anno scolastico e formativo 2010-2011, previa definizione di tutti gli adempimenti normativi previsti», è stato infatti abrogato solo in epoca successiva alla presentazione del ricorso avverso la legge regionale *de qua*. Tale abrogazione è avvenuta infatti ad opera dell'art. 15 del regolamento di delegificazione approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 89 "Regolamento recante revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico dei licei a norma dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133". Per completezza, si rammenta che il testo originario del d.lgs. n. 226 aveva fissato l'avvio entro il 2007/08, ma che lo stesso sia stato poi prorogato per due volte (a.s. 2009/2010 e a.s. 2010/2011). Prima con la legge n. 40/2007, art. 13, comma 1 *quater*, e successivamente con il decreto legge n. 207/2008 (art. 37).

³⁶⁷ Art. 27, comma 2, del d.lgs. n. 226 del 2005.

Come acutamente rilevato dalla dottrina in una delle prime note a questa sentenza³⁶⁸, il risultato a cui giunge la Corte è quello di conservare “un nucleo «essenziale»” di competenze e di prerogative, ma dalla connotazione «minima» e «procedurale»³⁶⁹. L’argomentazione fondamentale attraverso cui l’Autore giunge a individuare la debolezza del risultato finale sottende il problema della autoqualificazione delle norme. In sintesi, poiché la Corte riconosce che siano le stesse norme statali a poter definire l’ambito delle norme generali e dei LEP (riconoscimento rinvenibile, peraltro, anche nella sent. n. 200/2009), “il risultato ultimo è la possibilità, per lo Stato, di ampliare in modo anche molto esteso gli orizzonti della propria potestà”. Infine, “rileggendo” questa sentenza come conclusione del percorso sin qui condotto dalla Corte, non può non ravvisarvisi un impostazione che, per certi versi, è pre-costituzionale e tradizionale, in cui rimane ferma la convinzione per la quale, quando si tratta di prestazioni pubbliche da garantire ai cittadini, l’azione di enti diversi dallo Stato deve sempre rispondere a canoni e a criteri del tutto comuni, e “il modello organizzativo comune sarebbe, di per sé stesso, garanzia di uguaglianza nella fruizione delle prestazioni”. In conclusione, la necessità di garantire un certo grado di uniformità, ha portato, in più occasioni, a confondere il risultato con l’organizzazione attraverso cui deve essere garantito quel risultato. Se così non fosse, non si potrebbe spiegare neanche la ragione per cui nelle sentenze precedenti (in particolare, sent. n. 200 del 2009) norme generali e livelli essenziali quasi si sovrappongano: le prime rispondono alla necessità di “assicurare, mediante un’offerta formativa sostanzialmente uniforme sull’intero territorio nazionale, l’identità culturale del Paese”³⁷⁰ e le seconde di garantire uno “specifico contenuto dell’offerta formativa”, “che deve essere garantita su tutto il territorio nazionale”. Conseguenza logica, dunque, che vi debba rientrare anche la disciplina organizzativa, al fine per garantire l’uniformità di una politica che è concepita come naturalmente nazionale e quindi, materialmente statale³⁷¹.

3.4. Ulteriori strumenti a disposizione delle Regioni e prime conclusioni

Dalla disamina dell’esercizio delle competenze proprie regionali nei settori dell’assistenza scolastica e della istruzione e formazione professionale e dall’analisi

³⁶⁸ F. CORTESE, *Sul diritto-dovere all’istruzione e formazione tra potestà legislativa statale e competenze regionali: anatomia di un’interpretazione*, in *Giur. Cost.*, fasc. 6, 2010, p. 4350 e ss.

³⁶⁹ *Ibidem*, p. 4360. L’Autore sottolinea come la connotazione sia meramente procedurale poiché in definitiva gli ambiti lasciati sono oggetto, certamente, di contrattazione e di intesa con lo Stato (e pertanto esiste il “potere” di essere “parti” dell’accordo), ma vi è un confine predefinito oltre il quale l’accordo non può spingersi. La connotazione è inoltre minima, perché gli “spazi” che possono essere riempiti sono solo i (pochi) ritenuti non essenziali dallo Stato.

³⁷⁰ Sent. Corte cost. n. 200/2009, punto 24 del Considerato in Diritto.

³⁷¹ Circa il carattere intrinsecamente *centrale* di ogni politica di istruzione e formazione, v. nuovamente, F. CORTESE, *Sul diritto-dovere all’istruzione e formazione tra potestà legislativa statale e competenze regionali: anatomia di un’interpretazione*, in *Giur. Cost.*, fasc. 6, 2010, p. 4357 e ss.

della valutazione di questo esercizio condotta dalla Corte, possiamo giungere ad affermare che, tutto sommato, poco è cambiato. Se nel disegno costituzionale uno spazio è ritagliato per le Regioni, queste lo hanno potuto riempire in maniera molto dimessa. Viceversa, l'esercizio estensivo delle funzioni statali non è stato censurato dalla Corte; con i provvedimenti normativi emanati (in particolare, dal 2003 in poi), lo Stato ha fornito un'ampia definizione del sistema nazionale di istruzione, interpretando in modo ancor più esteso le potestà ad esso riconosciute dalla Costituzione.

Tuttavia, con i (pochi) strumenti a disposizione delle Regioni, ci sono stati alcuni tentativi degni di nota di introdurre una qualche differenziazione, ad esempio attraverso innovazioni rispondenti alle proprie peculiarità territoriali. Inoltre, in qualche caso, si legge in filigrana il tentativo di utilizzarli come grimaldello per modificare, se non proprio forzare, il sistema complessivo di istruzione. Questi tentativi, al di là del maggiore o minore successo ottenuto, sono in ogni caso un sintomo dell'esistenza di realtà territoriali che, a fronte di un certo immobilismo regionale, vorrebbero invece vedersi riconosciuto un ruolo rispetto a una funzione, quella dell'istruzione, che è tra le più rilevanti per i propri territori. Riconoscendo una potestà concorrente (che, per sottolineare il passaggio, è più opportuno chiamare "ripartita") in materia di istruzione, la riforma costituzionale senz'ombra di dubbio aspira a rendere possibili la compresenza di *politiche* di istruzione e formazione territorialmente diverse (naturalmente, in un quadro in cui vengono garantite prestazioni a un livello essenziale in maniera uniforme e la cui cornice sia determinata da norme generali). Invece, si registra l'assunzione omogenea di indirizzi organizzativi e di contenuto, secondo uno schema per cui le Regioni, nell'applicare le norme generali e i LEP, si trovano ad operare scelte tra una o più "alternative obbligate"³⁷².

A maggior ragione, dunque, la *vis* dell'iniziativa regionale nel campo dell'istruzione si ravvisa nella discontinuità rispetto ad un *modus operandi* caratterizzato da omogeneità. Passata al vaglio la prassi amministrativa delle Regioni e la legislazione in materia di istruzione intervenuta dopo la Riforma costituzionale, ciò che è risultato evidente è che solo poche Regioni hanno inteso assumere un effettivo ruolo politico nel settore. La maggior parte dei legislatori regionali è rimasta nel solco restrittivo già definito dal d.lgs. n. 112/1998, con interventi settoriali che corrispondono, grosso modo, ai settori più tradizionalmente regionali: il diritto allo studio inteso quale assistenza scolastica, il diritto allo studio universitario, la formazione professionale, la programmazione territoriale del servizio scolastico.

Altre Regioni, invece, hanno inteso agire sul sistema formativo nel suo complesso³⁷³, interpretando in modo ambizioso e innovativo le proprie funzioni, ponendosi quale cabina di regia di una pluralità di politiche (nella logica

³⁷² L'espressione la si ritrova in F. CORTESE, *op.cit.*, p. 4360.

³⁷³ Come detto, tra queste Regioni, principalmente: Toscana (l.r. n. 32/2002), Veneto (l.r. n. 12/2002), Emilia Romagna (l.r. n. 12/2003) e Lombardia (l.r. n. 19/2007).

dell'integrazione delle politiche) ovvero estendendo le finalità complessive dall'istruzione-formazione, non più limitate all'alfabetizzazione dei minori.

Da un lato, l'integrazione di istruzione e formazione è stata interpretata come condizione per favorire la transizione degli individui fra i diversi percorsi formativi e quindi potenziare la loro libertà di scelta. A ben vedere, dunque, anche l'implementazione dei sistemi regionali di IeFP può ben essere vista come concretizzazione del diritto all'istruzione: supposta l'idea che anche in tali percorsi possa fruirsi del bene-servizio di istruzione, con "pari dignità" - verrebbe da dire – allora rendere il servizio fruibile e ampliarlo offre effettività al diritto sottostante.

Dall'altro lato, l'accoglimento dell'estensione delle finalità dell'istruzione, fino a ricomprendervi la formazione della persona "lungo tutto l'arco della vita" (cd. "lifelong learning"), ha permesso di strutturare leggi regionali dall'ambito molto esteso, che comprendono tutti i segmenti che possono essere ricondotti alla formazione della persona, dalla pre-istruzione (asili nido), all'educazione degli adulti (educazione superiore, continua e permanente). Per altro versante tale integrazione favorisce anche una stretta contiguità, nell'esercizio delle funzioni regionali, fra sistema formativo e politiche occupazionali, funzionale non solo a favorire l'inserimento lavorativo degli studenti ma anche la riqualificazione professionale dei lavoratori e l'inclusione sociale degli individui in condizione di disagio. È infatti proprio tale contiguità che induce alcune Regioni a configurare l'istruzione anche come fattore di riqualificazione in senso attivo degli interventi assistenziali, sia quelli rivolti alle persone disabili sia quelli diretti alle persone in condizioni di disagio sociale e quindi a prevedere anche un'integrazione fra sistema formativo e servizi socio-sanitari.

A ben vedere, anche fra gli interventi regionali che hanno inteso confinare il proprio ruolo nell'ambito più settoriale del diritto allo studio e dell'assistenza scolastica si rinvencono slanci innovativi che, magari più dimessamente o inconsapevolmente, hanno riflessi sul sistema complessivo dell'istruzione.

Ad esempio, man mano che viene abbandonata la logica meramente assistenzialistica degli interventi di "diritto allo studio", agli interventi "classici" rivolti alle aree deboli dell'utenza e diretti a favorire l'accesso e la frequenza delle attività scolastiche, si affiancano strumenti nuovi. Sorge l'idea, in altre parole, che gli interventi debbano essere volti anche alla riqualificazione e all'arricchimento dell'offerta del sistema formativo nel suo complesso³⁷⁴. Vengono create misure dirette a promuovere e a sostenere l'autonomia scolastica (ad esempio, finanziandone la progettualità), a favorire e a estendere l'educazione degli adulti (con appositi programmi di formazione), a diffondere la cultura europea attraverso la promozione di scambi studenteschi transnazionali, a sostenere la libertà di scelta delle famiglie (buoni scuola), a premiare il merito per incentivare l'innalzamento del livello qualitativo (assegni di studio per i meritevoli). Pare evidente che interventi come questi siano in grado, in maggior o minor

³⁷⁴ Si prenda, ad esempio la legge regionale umbra, che ricomprende, nel diritto allo studio, "gli interventi volti a favorire la qualificazione del sistema scolastico e formativo e a migliorare i livelli di qualità dell'offerta formativa ed educativa".

misura, di avere riflessi sul sistema complessivo dell'istruzione. Laddove siano realizzati in maniera meno incisiva, magari solo come misure sperimentali o temporanee, le potenzialità di riflesso sul sistema saranno meno evidenti, ma non c'è dubbio che ne rimarrà ineluttabile traccia nella concettualizzazione delle funzioni, la quale risulterà inevitabilmente ampliata (quantomeno in astratto, visto che in concreto sono misure che possono essere revocate in ogni momento).

In conclusione, sono stati individuate delle aree di intervento regionale che appaiono minimali solo nella misura in cui vengono considerate in ottica settoriale, ma che invece possono trasformarsi in strumenti idonei a modificare, innovare e indirizzare l'intero sistema di istruzione, contribuendo a specificare il diritto all'istruzione e, in ultima analisi, renderlo effettivo. Adottare una visione innovativa della funzione relativa alla gestione del diritto allo studio (con l'ampliamento dei soggetti e delle finalità perseguite), valutare l'ipotesi di percorrere la via del regionalismo differenziato in materia di istruzione, aspirare a una piena integrazione della istruzione con la formazione professionale, concepire il proprio ruolo di programmazione del servizio come comprensivo anche della valutazione e del monitoraggio³⁷⁵, sono, tutto sommato, - se non delle vere e proprie fughe in avanti - dei tentativi del livello di governo regionale di inserirsi nel sistema di istruzione con proprie politiche.

³⁷⁵ Ci si riferisce qui alla Regione Toscana (l.r. n. 32/2002), che ha incluso, tra le proprie funzioni, quelle dirette alla qualificazione, al monitoraggio e alla valutazione dei sistemi formativi (art. 2, Titolo II) e all'identificazione di *standard* qualitativi e di linee guida di valutazione e di certificazione degli esiti e dei risultati (art. 28, comma 2). Che poi tale funzione sia stata ridimensionata dalla Corte costituzionale (sent. n. 120/2005), riconducendo la fissazione degli *standard* "a compiti di tipo organizzativo e gestorio", non rileva: benchè minimizzata, ha fatto salvo in concreto l'esercizio della stessa. Ci si riferisce, inoltre, ad esempio, alla legge regionale lombarda (l.r. n. 19/2007, art. 5) la quale fa rientrare le funzioni di "vigilanza, controllo e verifica del sistema di istruzione e formazione professionale" nel compito della programmazione.

CAPITOLO 4

IL SISTEMA DI FINANZIAMENTO DEL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE

4.1. Le ragioni di un approfondimento

Dallo studio della prassi amministrativa di attuazione del diritto all'istruzione sono emerse, da un lato, la chiara volontà da parte delle Regioni e degli enti locali di mettere in campo politiche proprie nel settore, e, dall'altro, la difficoltà di riuscirci. La ragione di tale difficoltà viene da più parti rinvenuta nell'indisponibilità della leva delle risorse finanziarie e umane per attuare politiche nel settore dell'istruzione, oltreché delle misure di valutazione e monitoraggio del servizio pubblico di istruzione³⁷⁶.

D'altro canto, in materia di finanziamento delle funzioni, anche la Corte ha riconosciuto l'esistenza di un nesso indissolubile tra competenza legislativa e disponibilità della leva finanziaria, affermando l'illegittimità di vincoli di destinazione statali in materie che non competono più, nel quadro del nuovo Titolo V, alla competenza dello Stato (sent. n. 423/2004). Anche per quanto riguarda la gestione delle risorse umane, ha chiarito definitivamente che rientra nella competenza regionale la definizione delle dotazioni organiche del personale docente (sent. n. 13/2004) e la distribuzione di quest'ultimo tra le istituzioni scolastiche, in quanto rientranti nella programmazione scolastica regionale (sent. n. 235/2010).

Occorre dunque individuare quale livello di governo effettivamente disponga di tali leve e le linee del sistema di finanziamento dell'istruzione, almeno per due ragioni. Innanzitutto, trattandosi di un diritto sociale, la sua attuazione è inscindibilmente

³⁷⁶ Cfr. ad esempio, M. COCCONI, *Le regioni nell'istruzione dopo il nuovo Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 5, 2007, in part. p. 727; E. VIVALDI, *Il finanziamento delle politiche sociali alla luce del nuovo art. 119 della Costituzione*, in P. BIANCHI (a cura di), *La garanzia dei diritti sociali nel dialogo tra legislatori e Corte Costituzionale*, Pisa university press, 2006, p. 49 e ss.

connessa con il tema delle risorse messe a disposizione³⁷⁷, dovendo la stessa realizzazione essere bilanciata con le “esigenze di bilancio”³⁷⁸, come noto; è forse non banale aggiungere che non è rilevante la sola “quantità di risorse”, ma è altresì importante individuare da dove provengano, chi le gestisca e come (ad esempio se le gestisca sotto l’egida altrui e se di tale gestione ne risponda ad alcuno). Le scelte di finanziamento come quelle di spesa, l’intercettazione delle risorse come l’attribuzione delle funzioni di scelta della loro allocazione (potere di spesa), non sono irrilevanti. Si è scelto di trattarne nel capitolo conclusivo perché non ha senso parlare di alternative di modelli di spesa se non viene chiarito l’obiettivo di riferimento. Le scelte allocative devono essere strumentali, non determinanti: per questo, chiarito nel lavoro sin qui svolto *quale* istruzione e con quali caratteristiche debba esserne garantita la fruizione, si può passare a vedere *come* e con quali risorse ciò avvenga, al fine di capire se corrisponde sia al *come dovrebbe avvenire* (allocazione ottimale), sia al *come avverrà* (nella prospettiva del federalismo fiscale).

La seconda ragione che ha suggerito l’opportunità di un approfondimento è collegata a quanto appena detto, in quanto il sistema di finanziamento dell’istruzione è stato coinvolto dal processo riformatore che va sotto il nome di “federalismo fiscale”, il cui abbrivio è costituito dalla legge delega n. 42 del 2009 (benché pare abbia subito, al momento in cui si scrive, una battuta d’arresto), la quale prevede una riallocazione degli oneri finanziari anche per quanto riguarda la garanzia del diritto sociale all’istruzione (o, meglio, dei soli livelli essenziali delle prestazioni concernenti tale diritto). Quale “parte” potrà o dovrà essere toccata, deve dunque essere individuata con precisione.

4.1.1. Il sistema di finanziamento attuale: le risorse erogate dallo Stato

Seppur senza scendere ad un livello di dettaglio eccessivo, considerando inoltre che una ricostruzione completa dell’intero sistema di finanziamento non sia in questa sede possibile³⁷⁹, di seguito verranno indicati gli assetti attuali del sistema finanziamento.

³⁷⁷ Circa il tema del costo dei diritti, ed in particolare dei diritti sociali, C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 12 e ss.; R. BIN, *Diritti e fraintendimenti*, in *Ragion pratica*, n. 14, 2000, p. 19, il quale rileva che anche le libertà “negative”, pur esprimendosi essenzialmente in una richiesta di astensione dello Stato e delle pubbliche autorità, hanno un costo, in quanto tutti i diritti e le libertà per poter essere garantiti hanno bisogno di un’organizzazione pubblica di riferimento. Inoltre, si veda la nota trattazione di S. HOLMES e C. R. SUNSTEIN. *Il costo dei diritti*, trad. it, Il Mulino, Bologna, 2000.

³⁷⁸ I limiti del bilancio rispetto alla fruizione dei diritti sociali sono stati posti in evidenza, tra gli altri, da E. BALBONI, *Il nome e la cosa. Livelli essenziali dei diritti e principio di eguaglianza*, in *Scritti in onore di Giorgio Berti*, Milano, 2005.

³⁷⁹ Secondo alcuni tale ricostruzione, al momento, risulta particolarmente complicata per una molteplicità di ragioni, tra le quali: la limitata accessibilità alle informazioni di spesa; la frammentarietà delle fonti statistiche sulla spesa, associata alla sporadicità delle ricerche applicate sulle forme di allocazione della stessa; la circostanza che i soggetti che gestiscono le risorse che in vario modo vengono conferite al sistema (dalla retribuzione degli insegnanti all’estero, al funzionamento didattico, alla gestione delle

Per consentire il funzionamento dell'apparato scolastico vengono impiegate risorse consistenti da parte del Governo centrale, delle Regioni, degli enti locali e dei privati. Per fornire una prima distinzione di massima, le risorse provenienti dalle amministrazioni locali sono minimali, in quanto queste ultime sostengono ed integrano il servizio scolastico con varie misure di accompagnamento necessarie per consentire lo svolgimento delle diverse attività (dal diritto allo studio all'edilizia scolastica, come si dirà nel dettaglio). Le risorse più ingenti³⁸⁰ sono, invece, di origine statale, le quali coprono principalmente le spese correnti (99,6%), che comprendono il pagamento dei redditi da lavoro del personale (91%), di cui le retribuzioni dovute ai docenti rappresentano la parte preponderante (80%).

Dal punto di vista delle spese da sostenere, sempre per fornire un quadro di massima, vi sono le spese relative al personale docente e non docente, al funzionamento e alla didattica, alla gestione e agli investimenti relativi ai beni mobili e immobili, alle utenze, alle attrezzature didattiche e alla garanzia del diritto allo studio e all'assistenza scolastica.

Per vero, queste semplificazioni hanno la sola utilità di rendere le dimensioni del problema, giacché ogni singola macro-voce si compone di molte sotto-voci, l'analisi delle quali è particolarmente complessa. Alcune di queste sono finanziate dal livello statale direttamente all'istituzione scolastica, altre "passano" per gli Uffici Scolastici Regionali oppure Provinciali (USR, USP), altre ancora dalla Regione che le ripartisce poi a Province/Comuni; questi ultimi, in alcuni casi le distribuiscono direttamente agli utenti sotto forma di provvidenze ed in altri casi alle scuole. Si prendano, ad esempio, le spese per il personale docente: queste sono a carico di uno specifico fondo ministeriale, ma tra di esse devono essere escluse le spese per il personale per prestazioni inferiori all'annualità scolastica, che vengono corrisposte non già dal Ministero tramite le ragionerie territoriali dello Stato, ma direttamente dalla scuola, la quale poi riceverà le risorse dallo Stato: stesso finanziatore, diversa gestione, diverso ente erogatore, diverse linee di finanziamento. Se invece si considerano i singoli livelli di governo che concorrono al finanziamento, vediamo che questi hanno un ruolo differente rispetto alle

strutture, al finanziamento degli interventi edilizi) sono in numero maggiore di quanto appaia; e, infine, dalla difficoltà di intercettare le innumerevoli voci che concorrono alla determinazione del costo pieno dell'istruzione. Per quanto riguarda la componente del finanziamento dall'estero (cd. "Fondi strutturali"), la stessa A. sostiene che "è attualmente impossibile quantificare l'entità dei finanziamenti esteri, neppure in via approssimativa", e la ragione è che le risorse passano da un livello di Governo all'altro mediante scritture contabili che non consentono al ricercatore di disaggregare le voci. Così, M. BURGARELLA, *Il finanziamento dell'istruzione*, nota redatta per Astrid, in www.astrid-online.it, 2008. Una preliminare analisi volta alla ricostruzione, "per la prima volta, di un quadro complessivo dei flussi finanziari relativi al sistema scolastico italiano", in T. AGASISTI, G. CATALANO, P. SIBIANO, *Il sistema di finanziamento della scuola italiana: problemi e prospettive*, working paper, Politecnico di Milano, ricerca non ancora pubblicata.

³⁸⁰ Il finanziamento pubblico al sistema d'istruzione statale è di circa 55 miliardi di euro annui, con un'incidenza sul PIL del 3,5%. Sulla base dei dati resi disponibili dal MIUR, prendendo ad esempio l'anno 2008, cui si riferiscono i dati percentuali indicati nel testo, la spesa è stata di € 54.864. cfr. MIUR, *La scuola statale: sintesi dei dati anno scolastico 2008/2009*, MIUR, Roma, 2009.

single macro-voci che si considerano; ad esempio, se si considera l'assistenza scolastica che ha come soggetto-perno di sistema la Regione, notiamo come le risorse per erogare le borse e fornire i libri di testo siano finanziate dallo Stato, integrate in misure differenti dalle singole Regioni, e generalmente erogate dai comuni o dalle Province. In altri casi è direttamente la Regione a definire la misura e a provvedervi, ma questa potrebbe avere un unico fondo unitario in cui fa confluire tutte le risorse per le spese relative all'assistenza scolastica; l'entità dello specifico finanziamento potrebbe così essere difficilmente individuabile.

Una (apparente)³⁸¹ via per semplificare l'esposizione è costituita dalla recente modifica introdotta con la legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), con la quale sono state riunite molte voci di spesa che fanno riferimento al MIUR per quanto riguarda il funzionamento (in due unici capitoli di bilancio), riportando inoltre la competenza di tale erogazione al MIUR e non più agli USR³⁸².

Dal 2007, dunque, il sistema di finanziamento statale appare più lineare: si rinviene la voce “*spesa per il personale a tempo determinato o indeterminato*” (che è rimasta immutata, anche per quanto riguarda i rigidi criteri di ripartizione, che sono definiti in parte dalla legislazione nazionale e in parte dalla contrattazione collettiva) e la voce di spesa relativa al funzionamento, che comprende il *fondo per le competenze dovute al personale* (escluso quello a tempo indeterminato e determinato) e il *fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche*.

Dal fondo per le competenze dovute al personale provengono le sole risorse nella disponibilità dell'istituto scolastico che essa deve utilizzare per corrispondere la retribuzione al docente e versare i contributi. Infatti, il fondo comprende le sole voci accessorie³⁸³ e le spese di personale relative alle sole supplenze³⁸⁴ ed è ripartito secondo gli specifici criteri definiti dal D.M. 1 marzo 2007, n. 21³⁸⁵.

³⁸¹ Qualora il fine delle ricostruzioni fosse un'analisi dei dati nello specifico ivi contenuti, infatti, tale modifica rifletterebbe, anziché una semplificazione, un'ulteriore ostacolo, non essendo più individuabili le “voci” dei bilanci ministeriali per quanto riguarda l'istruzione: esse non sono più sovrapponibili ma richiedono un livello di approfondimento ulteriore per poterli confrontare o ricostruirne il *trend*.

³⁸² Circa il sistema precedente, ancora più complesso, v. G. BOTTINO, *La gestione amministrativa e contabile delle istituzioni scolastiche*, in E. DE MARCO, *La pubblica istruzione, Trattato di dir. amm.*, Cedam, vol. XXIX, 2007, pp. 265-268. Come ha avuto modo di sottolineare la Corte dei Conti, il sistema precedente comportava lentezza nell'assegnazione delle risorse alle scuole, incertezza circa l'effettivo ammontare delle risorse utilizzabili e, quindi, una mancata spesa che andava a formare consistenti avanzzi di amministrazione, CORTE DEI CONTI, *Indagine sulla riorganizzazione dell'Amministrazione scolastica con particolare riguardo alle strutture decentralizzate*, Relazione allegata alla delibera n. 5/2007/G, Roma, 2007.

³⁸³ Tale voce comprende, sostanzialmente: compensi e indennità per il miglioramento dell'offerta formativa; compensi e indennità per gli esami di idoneità, di licenza, qualifica professionale, per i corsi integrativi e per l'abilitazione all'esercizio della libera professione, comprensivi dell'IRAP e degli oneri a carico dello Stato; spese per gli esami di stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore comprensivi dell'IRAP e degli oneri a carico dello Stato.

³⁸⁴ Ovvero, la retribuzione vera e propria, le somme dovute a titolo di IRAP e gli oneri sociali.

³⁸⁵ Tale decreto comprende, tra i *compensi e indennità per il miglioramento dell'offerta formativa*, il contributo per la fruizione della mensa per il personale, il Fondo di istituto (ovvero il fondo dedicato alla

Il fondo per il funzionamento delle istituzioni è quello su cui ha inciso sia la legge Bassanini³⁸⁶, che la legge n. 296/2006. Con quest'ultima, infatti, è stata riportata la competenza di tale finanziamento al MIUR, compreso il fondo di funzionamento che era stato previsto nel processo di decentramento con d.P.R. 18 giugno 1998, n. 233³⁸⁷. In sintesi, ad oggi, esso comprende il *fondo di funzionamento amministrativo e didattico*, il *fondo per l'ampliamento dell'offerta formativa* (legge 18 dicembre 1997, n. 440) e le risorse per altre spese residuali³⁸⁸. Anche questo fondo, con buona pace della conclamata autonomia scolastica, risulta vincolato, questa volta da parametri quantitativi³⁸⁹.

Per quanto concerne la spesa per il personale a tempo determinato o indeterminato (dirigenziale, docente e non docente), come noto, né la legge Bassanini, né la riforma costituzionale e le relative pronunce della Corte hanno prodotto alcun seguito (in termini di devoluzione dei poteri) nella direzione del livello regionale o scolastico. Oltre alla dipendenza giuridica statale, permane pure quella funzionale; anche i criteri di ripartizione delle spese di personale sono piuttosto rigidi (quasi tutto è definito dalla legislazione nazionale e dalla contrattazione collettiva). Dal punto di vista gestionale, le somme per il personale scolastico vengono iscritte nei capitoli degli USR e retribuite mediante i "ruoli di spesa fissa" (R.D. 23 maggio 1924, n. 287, art. 286), ma tali pagamenti vengono effettuati dalle Direzioni Territoriali dell'Economia e delle Finanze (già Direzioni provinciali del Tesoro).

Questa prima delineaione consente di effettuare una prima verifica di confronto tra gli obiettivi di sistema e la leva finanziaria, ovvero uno degli strumenti per

contrattazione integrativa) e quello per le aree a rischio, ovvero risorse aggiuntive erogate per le scuole che si trovano in aree particolarmente svantaggiate (CCNL 2006/2009, art. 9, comma 2, lettera d). Da notare come tali ultimi due elementi siano fortemente legati ad una contrattazione collettiva.

³⁸⁶ Con la riforma di decentramento, infatti, è stato previsto lo spostamento del finanziamento per le scuole dal MIUR agli Uffici Scolastici Regionali (USR) e agli Uffici Scolastici Provinciali (USP) rimpiazzando così le Sovrintendenze Scolastiche regionali e i Provveditorati agli Studi (d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300); è stato istituito il fondo di funzionamento amministrativo e didattico (d.P.R. 18 giugno 1998, n. 233), oltretutto il fondo per l'ampliamento dell'offerta formativa (legge 18 dicembre 1997, n. 440).

³⁸⁷ A partire dal 2001, tale fondo veniva trasferito, in prima battuta, dal MIUR agli USR, e successivamente dagli USR alle singole scuole (via USP). Il primo passaggio consisteva in una *dotazione essenziale*, comprensiva di una assegnazione ordinaria e una perequativa, e solo per la determinazione dei criteri di riparto di quest'ultima era previsto il parere della Conferenza Unificata. Su tale dotazione il vincolo di destinazione è ricollegato all'utilizzazione prioritaria per lo svolgimento delle attività di istruzione, formazione e orientamento. Nel secondo passaggio, i fondi venivano distribuiti dagli USR sulla base del *programma annuale* (ovvero, i bilanci delle istituzioni scolastiche ex D.M. 1 febbraio 2001, n. 44), dei finanziamenti assegnati l'esercizio precedente e delle richieste di personale degli USP. A sua volta, di questa dotazione, il 90% veniva trasferito agli USP e poi alle scuole; il restante 10% era "trattenuto" dagli USR per interventi perequativi.

³⁸⁸ Tali spese, nello specifico, comprendono: il subentro nei contratti per le pulizie stipulati dagli enti locali, la stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili e la sperimentazione didattica e metodologica nelle classi con alunni disabili.

³⁸⁹ Tali parametri, individuati nel D.M. 1 marzo 2007, n. 21, sono ancorati alla tipologia di scuola, al numero di plessi e al numero di studenti, pesando diversamente gli studenti disabili.

perseguirli. Tra i primi, si sono ad esempio individuati l'autonomia scolastica (per le ragioni che si è dette) e il decentramento di compiti e funzioni (a partire da quelle amministrative). La gran parte della spesa pubblica, come noto, corrisponde alle spese per il personale; di fatto, dunque, la gran parte della spesa resta accentrata a livello statale: pare difficile contemperare gli obiettivi prefissati con un'architettura di finanziamento e di spesa che continua a riferirsi a principi divergenti. Questo si evidenzia anche nei criteri fissati per l'erogazione delle risorse per il funzionamento delle scuole, che appaiono discutibili o, almeno, contraddittori. Da un lato, infatti, il fondo per le spese del personale³⁹⁰ è distribuito secondo parametri la cui definizione avviene all'interno di negoziazioni in cui le parti sono il MIUR e i sindacati, lasciando, dunque, escluse sia le singole scuole che il livello regionale. Alla stessa stregua, nemmeno un eventuale risultato di gestione positivo delle scuole con riferimento ad economie di risorse per il personale docente³⁹¹, può essere gestito in autonomia: le norme relative prevedono che queste vadano ad incrementare il fondo a disposizione dell'anno successivo, ponendovi il vincolo di spenderle per le medesime finalità dell'anno precedente, ovvero, spese per il personale (CCNL comparto scuola 2002-2005, art. 83 e legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 22). Dall'altro lato, i parametri definiti per l'erogazione del fondo di finanziamento riguardano caratteristiche difficilmente modificabili dalla singola scuola (tipologia della scuola, numero di alunni disabili ecc...), risultando così poco incentivanti e non valorizzando la seppur debole autonomia introdotta ormai più di dieci anni fa.

Può essere utile fare un esempio per far comprendere come le spese del personale siano una vera e propria “leva”: non si tratta solo del “chi paga lo stipendio”, giacché è evidente che si ha a che fare con un servizio pubblico le cui spese debbano essere sostenute con risorse finanziarie pubbliche. Vi è un baratro tra due possibili meccanismi, quello attuale e quello che dovrebbe essere; per suggerir l'idea dell'enorme differenza, potrebbe bastare la seguente considerazione. Le variabili da cui dipende l'ammontare delle risorse per il personale docente distribuito sul territorio nazionale (che abbiamo detto costituire la parte più ingente della spesa statale) sono: la costituzione delle classi, la formazione degli organici e la copertura degli organici con il personale³⁹². La prima variabile dipende innanzitutto dalla popolazione scolastica, sulla base della quale viene definito il numero di classi in ogni scuola, il quale, a sua volta, non può superare il numero massimo di alunni per classe definito dal Ministero³⁹³; in

³⁹⁰ Si ribadisce che da questo fondo sono escluse le spese per il personale a tempo determinato e indeterminato.

³⁹¹ Ci si riferisce al capitolo di bilancio per le competenze dovute al personale.

³⁹² Così sintetizzate in A. FONTANA, F. PETRINA, *Valutazioni sull'efficacia della politica di contenimento del personale del comparto scuola attuata dal 1997 al 1999*, Ministero del Tesoro, Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, Roma, 2001.

³⁹³ D.P.R. 20 marzo 2009, n. 81. Negli ultimi anni stati introdotti anche ulteriori indicatori, quali ad esempio, la densità demografica per Province, la distribuzione della popolazione tra i comuni, le caratteristiche geo-morfologiche dei territori interessati e le condizioni socio-economiche e di disagio sociale delle diverse realtà. A giudizio della Commissione Tecnica della Finanza Pubblica tale sistema

secondo luogo, su questa voce va ad incidere *l'articolazione della rete scolastica*, ovvero accorpamenti, istituzione di nuove scuole etc... Ma a quale soggetto spettano tali valutazioni? L'accorpamento di due scuole con un numero di studenti per classe sufficientemente inferiore al tetto massimo³⁹⁴, consentirebbe una riduzione del numero complessivo di classi e quindi anche di personale da assumere (con conseguente avanzo positivo di gestione). Evidentemente, sono scelte alla base della cui discrezionalità dovrebbe esserci la conoscenza del territorio, in quanto dovrebbero essere tenute in giusto conto le diverse realtà territoriali, le quali sono meglio conosciute dalle amministrazioni regionali; ragion per cui il compito spetterebbe loro, avendo maggiori possibilità di apprezzamento delle particolarità locali. Nella complessità delle valutazioni vi può ben rientrare anche la diversa allocazione delle risorse che una corretta articolazione della rete può comportare, ma non può essere l'unico lume di guida nelle scelte; si tratta di uno strumento, una leva, appunto. Cosa prevede la legislazione, invece? In prima battuta, un'organizzazione della rete scolastica decisa con criteri astratti definiti centralmente per legge, prima realizzata dai Provveditorati (D.I. 15 marzo 1997, n. 176 e d.P.R. 18 giugno 1998, n. 233), poi una timida apertura alla (sola) collaborazione con gli enti territoriali per "l'istituzione di nuove scuole e di nuove sezioni"³⁹⁵ e, infine, ritorno alla centralizzazione più marcata: obbligatorio accorpamento di scuole, riduzione drastica del numero delle scuole dotate di autonomia, degli incarichi di dirigente scolastico e del personale amministrativo. Lo strumento ritenuto idoneo? Il decreto legge con cui è stata realizzata la nota manovra finanziaria di luglio 2011³⁹⁶, prima, e la legge di stabilità di novembre³⁹⁷, poi. Mi pare di poter

tenda a replicare il dato storico piuttosto che condurre ad una sua correzione sulla base di standard oggettivi. Cfr. Commissione Tecnica della Finanza Pubblica (CTFP), *Rapporto Intermedio sulla Revisione della Spesa*, Doc. 2007/9, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Roma, 2007.

³⁹⁴ D.M. 24 luglio 1998, n. 331.

³⁹⁵ D.P.R. 20 marzo 2009, n. 89 (*Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133*), relativo a "l'istituzione di nuove scuole e di nuove sezioni", per la quale, come si è già avuto modo di sottolineare, è previsto (solo) che avvenga "in collaborazione con gli enti territoriali, assicurando la coordinata partecipazione delle scuole statali e delle scuole paritarie al sistema scolastico nel suo complesso" (art. 2, c. 4). Sul punto, v. sent. Corte Cost. n. 92/2011.

³⁹⁶ Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111; in particolare, art. 19, commi 4 e 5, che hanno imposto riduzioni di spesa relative all'organizzazione scolastica attraverso l'obbligatorio accorpamento delle scuole materne, elementari e medie in istituti scolastici comprensivi e la drastica diminuzione del numero delle scuole dotate di autonomia e degli incarichi di dirigente scolastico.

³⁹⁷ L'articolo 4 della l. di stabilità n. 183/2011, prevede, ai commi 69 e 70, che alle istituzioni scolastiche autonome di minore dimensione - quelle stesse alle quali l'art. 19, comma 5 del decreto di luglio ha precluso l'assegnazione di dirigenti scolastici con incarico a tempo indeterminato - non possa essere assegnato, in via esclusiva, un posto di direttore dei servizi generali ed amministrativi, prevedendone invece l'assegnazione in comune con altre istituzioni scolastiche. Contemporaneamente, la legge di stabilità ha elevato il numero minimo di alunni previsti per avere una autonoma dirigenza scolastica - salito da 500 a 600 nelle scuole ordinarie e da 300 a 400 nelle scuole site nelle isole minori e nei comuni montani - e al sotto dei quali si prevedono forti tagli al personale amministrativo.

affermare che ciò accentui marcatamente il carattere meramente contabile dell'operazione; ma anche così è evidente il potente utilizzo (in questo caso scorretto³⁹⁸) della spesa del personale quale "leva".

4.1.2. Il sistema di finanziamento attuale: le fonti residuali

È stato detto che, ad alimentare il sistema di istruzione, oltre alle ingenti risorse statali vi sono altri soggetti che intervengono con proprie risorse. Vi sono, infatti, anche le amministrazioni locali, che intervengono a sostegno ed integrazione del servizio scolastico per consentire lo svolgimento delle diverse attività (manutenzione degli edifici, riscaldamento, illuminazione, etc..) e attuare il diritto allo studio (trasporto, mensa, borse, etc.); ma, in termini di finanziamento, il contributo è decisamente meno rilevante³⁹⁹.

In particolare, i Comuni assicurano tutte le funzioni accessorie (quali mense, trasporti, etc...), si fanno carico delle spese delle utenze (acqua, luce, gas, etc...) e sono proprietari degli edifici adibiti ad istituti scolastici per la scuola d'infanzia, elementare e media; agli istituti di istruzione secondaria di II grado provvedono invece le Province, che sono proprietarie degli immobili utilizzati e si fanno carico dell'acquisto di attrezzature didattiche e di mobili per le scuole, nonché del pagamento delle utenze.

Dal canto loro, le Regioni si occupano della formazione professionale (ormai da anni), e di quelle funzioni loro trasferite dallo Stato (in misura diversa, tuttavia, poiché molto dipende dalla loro iniziativa, giacché ci si trova nella fase intermedia di cui si è detto, in cui alcune Regioni sono intervenute con leggi di sistema, altre sono andate nella direzione del sostegno alla parità ed altre ancora si sono limitate all'assistenza scolastica, al più integrando le risorse statali). Ciò detto, il previsto trasferimento alle Regioni di "beni, risorse finanziarie, strumentali e organizzative, e personale", che avrebbero dovuto essere "individuati in rapporto alle funzioni e ai compiti (...) trasferiti" dal d.lgs. n. 112/98 (art. 145) non è mai avvenuto. Ad esse, in ogni caso, vengono attribuite risorse dal Ministero per l'erogazione dei contributi per i libri di testo (legge 20 marzo 1998, n. 448) e delle borse di studio (legge 10 marzo 2000, n. 62); queste risorse sono integrate in varia misura dalle Singole Regioni, le quali mettono in campo poi tutti gli interventi di diritto allo studio di cui si è detto nel capitolo 3 (in certi

³⁹⁸ O meglio, scorretto rispetto all'obiettivo per cui l'ordinamento avrebbe affidato al livello regionale l'articolazione della rete scolastica; l'obiettivo perseguito in questo caso era ben diverso e dichiarato, la razionalizzazione della spesa!

³⁹⁹ Infatti, prendendo ad esempio la spesa totale sostenuta per il 2009, di oltre 56.220 milioni di euro, le amministrazioni locali (Province, Comuni) hanno contribuito con 16.898 mln. di euro, e le amministrazioni regionali con soli 2.405 mln. di euro. Tali dati si riferiscono ai Conti Pubblici Territoriali, una banca-dati realizzata nell'ambito di un progetto del Min. per lo Sviluppo Ec., finalizzato alla misurazione dei flussi finanziari sul territorio. È possibile attingere ai Conti Pubblici Territoriali, in www.dps.tesoro.it/cpt.

casi, secondo quell'accezione lata che vi fa rientrare anche buoni scuola e *voucher* variamente denominati).

Le rimanti linee di finanziamento che non sono confluite nei due nuovi capitoli di bilancio unitari (analizzati nel paragrafo precedente), transitano, ora per il livello regionale, ora per gli USR (per cui, sempre di livello statale si tratta, benché periferico), talvolta in maniera poco intellegibile. Tra queste, ad esempio, le spese per la sicurezza nelle scuole; per la formazione dei docenti specializzati nelle attività di sostegno agli alunni diversamente abili; per la formazione ed l'aggiornamento del personale del comparto scuola e dei dirigenti scolastici; per le attrezzature tecniche, per i sussidi didattici e per ogni altra forma di ausilio tecnico necessario all'integrazione scolastica degli alunni diversamente abili; e quelle per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa⁴⁰⁰.

Inoltre, vi sono le risorse a disposizione delle scuole provenienti dai contributi di iscrizione o ad altro titolo richiesti (laboratori, gite scolastiche) pagati dalle famiglie (che negli ultimi anni, sono stati incrementati, entro i limiti, con scelte che attengono alle singole scuole)⁴⁰¹. Per quanto riguarda le scuole paritarie, il finanziamento proveniente dalla famiglie costituisce, invece, la voce principale⁴⁰². Infine, in misura marginale, vi è il ricorso ad esperienze di autofinanziamento, riconosciute a seguito dell'avvento dell'autonomia scolastica⁴⁰³ (soprattutto per gli istituti della scuola secondaria di II grado) e alcuni finanziamenti da parte dell'Unione europea⁴⁰⁴.

⁴⁰⁰ Cfr. legge n. 440 del 1997.

⁴⁰¹ Sulla base dei dati OCSE, il rapporto per il 2010 individua il rapporto in queste proporzioni: 92,3% delle risorse provenienti da fondi pubblici, 6% dalle famiglie e 1,7% dai privati. Cfr. OECD, *Education at a Glance 2010, OECD indicators*, www.oecd.org, 2010.

⁴⁰² Oltre ad alcuni meccanismi che consentono una, seppur minima, partecipazione alle risorse statali (quali cd. contributi di parifica), si rinvengono gli eventuali contributi regionali (cd. contributi alle scuole non statali), i rimborsi per le spese degli insegnanti di sostegno per alunni portatori di handicap, i sistemi di convenzionamento con i comuni per le scuole dell'infanzia, la partecipazioni a bandi per realizzazione di progetti sperimentali (i quali, aperti a tutte le scuole pubbliche, sono accessibili anche alle paritarie). Per una completa disamina del sistema di finanziamento delle scuole non statali, cfr. S.VERSARI (a cura di), *Le scuole paritarie nel sistema nazionale di istruzione*, Napoli, 2009.

⁴⁰³ Il D.M. 1 febbraio 2001, n. 44 prevede l'approvazione del "Programma Annuale", ovvero una sorta di bilancio che tutte le scuole devono adottare, tra cui vi è la voce "altre entrate" nella quale vanno inseriti i contratti di sponsorizzazione o i finanziamenti da enti privati alla scuola per particolari progetti ed attività. Inoltre, le scuole possano alienare beni, acquistare beni mobili e immobili e accendere mutui e disporre "in autonomia" delle relative risorse. Sul punto, S. GRANELLO, *Il bilancio delle scuole, questo sconosciuto*, Fondazione G. Agnelli, Working Paper, n. 21, 2010.

⁴⁰⁴ Oltre alle precisazioni, già compiute, relative all'istruzione nell'ambito comunitario, è il caso di aggiungere che, per la verità, di tali risorse beneficiano principalmente le Regioni del sud, che godono di contributi non trascurabili grazie ai fondi derivanti dal *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013* il quale si attua attraverso Programmi Operativi Regionali e, per le Regioni dell'Obiettivo "Convergenza", attraverso Programmi Operativi Nazionali. Per le Regioni che rientrano in tale obiettivo si tratta di più di un miliardo di euro da distribuire in sei anni (cfr. Ministero dello Sviluppo Economico, *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, 2007).

4.2. Il diritto all'istruzione nella prospettiva dell'attuazione dell'art. 119 della Costituzione

Dal quadro appena delineato risulta distintamente un sistema di garanzia del diritto all'istruzione decisamente Stato-centrico. La riforma del Titolo V della Costituzione suggerisce, invece, un altro modello per la tutela dei diritti civili e sociali, la quale pare aver recepito un passaggio importante sotto questo profilo. Dallo “sforzo dispiegato verso l'uniformità, (...) imperniato saldamente sull'idea di programmazione delle risorse e degli interventi determinati e realizzati dal complesso Parlamento-Governo”⁴⁰⁵, si è passati a una redistribuzione di funzioni a favore di ambiti territoriali “non centrali”, aprendo il sistema alla differenziazione, quale modulo attraverso il quale portare l'intero comparto dei diritti “su livelli e verso qualità più adeguate e più capaci di rispondere, attraverso l'innovazione la modernizzazione, ai bisogni via via avvertiti e ad aspettative crescenti”⁴⁰⁶. La Riforma, introducendo il concetto di “livelli essenziali delle prestazioni”, se da un lato riprende il concetto di uniformità⁴⁰⁷, dall'altro registra l'ipotesi di prestazioni differenziate e affida agli enti territoriali anche funzioni che comportano prestazioni destinate a soddisfare diritti sociali dei loro cittadini. L'affermata autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali ed il relativo nuovo assetto complessivo delle risorse delineato nell'art. 119 Cost. prevede che Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni siano posti in grado “di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”, con le risorse elencate nel medesimo articolo⁴⁰⁸, postulando l'idea di rendere strutturalmente autonomi tutti i livelli di governo⁴⁰⁹. Tra le “funzioni loro attribuite” rientrano anche molti compiti dal cui assolvimento dipende largamente l'effettività del godimento dei diritti sociali.

⁴⁰⁵ Come ben sintetizza E. BALBONI, *Livelli essenziali: il nuovo nome dell'eguaglianza? Evoluzione dei diritti sociali, sussidiarietà e società del benessere*, in P. BIANCHI (a cura di), *La garanzia dei diritti sociali nel dialogo tra legislatori e Corte Costituzionale*, Pisa university press, 2006, p. 225 e ss.

⁴⁰⁶ Ibidem, p. 227.

⁴⁰⁷ Circa gli esiti cui ha portato l'uniformità, v. L. ANTONINI, *Competenza, finanziamento e accountability in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 1/2003, pag. 70 e ss e, dello stesso autore, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000. Complessivamente, l'uniformità non ha portato livelli uniformi di trattamento nei diversi territori della Repubblica. Sottolinea come la polarizzazione del centro decisionale a livello statale non abbia agevolato una ristrutturazione delle politiche sociali per il diritto all'assistenza, L. VIOLINI, *Associazioni non profit, diritti sociali e processo costituente europeo. Riflessioni di costituzione ferenda*, in C. CATTANEO (a cura di), *Terzo settore, nuova statualità e solidarietà sociale*, Milano, 2001, pp. 96 e ss.

⁴⁰⁸ Ovvero provvedono con la loro autonomia finanziaria di entrata e di spesa, con risorse autonome, con tributi ed entrate propri, con compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio e con risorse provenienti da un fondo perequativo (per i territori con minore capacità fiscale per abitante). Art. 119 Cost., commi 1-3.

⁴⁰⁹ Per un'esegesi del nuovo art. 119 Cost., si veda F. GALLO, *Prime osservazioni sul nuovo articolo 119 della Costituzione*, in *Rassegna tributaria*, vol. 2, 2002, pp. 585 e ss., L. ANTONINI, *Le vicende e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119*, in *Le Regioni*, 2003, p. 13 e ss. e A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, p. 35 e ss.

Accanto alla previsione dell'autonomia finanziaria, l'art. 119 prevede l'istituzione di un fondo perequativo, in ragione della diversa capacità fiscale dei territori (che dovrebbe operare senza vincoli di destinazione) e la possibilità che lo Stato destini risorse aggiuntive ed effettui interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, al fine di "promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni".

La garanzia del godimento (almeno) di questi livelli essenziali di prestazione relativamente ai diritti civili e sociali è strettamente connesso al loro effettivo finanziamento; a conferma di ciò sono posti infatti i due predetti strumenti previsti ex art. 119 Cost.: il fondo perequativo e la destinazione delle risorse aggiuntive ed interventi speciali da parte dello Stato. Il primo, direttamente connesso al riequilibrio tra territori con capacità fiscali diverse, non è destinato a colmare qualunque dislivello, ma solo ad evitare che a minori capacità fiscali corrisponda un livello insufficiente di prestazioni in materia di diritti civili e sociali che dovrebbero essere garantiti dall'esercizio di talune funzioni pubbliche da parte degli enti territoriali. Parimenti, le risorse aggiuntive di cui al comma 5 sono finalizzate, tra l'altro, a "rimuovere gli squilibri economico e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona". Da ciò discendono tre conseguenze⁴¹⁰. In primo luogo, sorge un nesso indissolubile tra fondo di perequazione e garanzia dei LEP; in secondo luogo, si impone la necessità che la determinazione dei LEP vada di pari passo con l'istituzione del fondo di perequazione e, infine, viene posto un vincolo alla discrezionalità del legislatore statale nella determinazione dell'entità del fondo, in quanto laddove siano determinati i LEP in misura più ampia, più consistente dovrà essere il fondo.

Circa la compatibilità degli attuali sistemi di finanziamento attuati con riferimento ai vari diritti sociali con il nuovo art. 119, pare che la Corte si sia concentrata preliminarmente sulla prassi, tutt'ora *in auge* anche con riferimento al diritto all'istruzione, dei fondi a destinazione vincolata a carico delle Regioni, laddove queste abbiano competenza residuale o concorrente, prassi che è stata più volte giudicata incoerente con il dettato costituzionale *de qua*⁴¹¹. In sintesi, l'*optimus* viene individuato in un sistema in cui, "per il normale finanziamento delle funzioni di Regione ed enti locali, lo Stato può erogare solo fondi senza vincoli specifici di destinazione, in particolare tramite il fondo perequativo di cui all'art. 119, terzo comma,

⁴¹⁰ Come fa notare A. POGGI, *l'analisi scientifica*, V. CAMPIONE, A. POGGI (a cura di), *Sovranità, decentramento, regole. I livelli essenziali delle prestazioni e l'autonomia delle istituzioni scolastiche*, il Mulino, 2009, p. 119.

⁴¹¹ A mero titolo esemplificativo, sent. nn. 45, 50, 63, 142, 168 del 2008; ma in realtà si rinviene anche giurisprudenza più risalente, a partire dalla sent. n. 370/2003 (commentata da E. FERIOLI, *Esiti paradossali dell'innovativa legislazione regionale in tema di asili nido, tra livelli essenziali ed autonomia finanziaria regionale*, in *Le Regioni*, 2004, p. 743 e ss.), oltre alle sent. n. 16 e 49 del 2004 (commentate, entrambe, da C. SALAZAR, *L'art. 119 Cost. tra (in) attuazione e "flessibilizzazione" (in margine a Corte cost., sentt. nn. 16 e 49 del 2004)*, in *Le Regioni*, 2004, p. 1026 e ss.

della Costituzione”⁴¹²; inoltre, il livello di governo competente a finanziare l’esercizio di una funzione è quello della correlata potestà legislativa (materie concorrenti comprese)⁴¹³. Traslando sul diritto all’istruzione l’*iter* del ragionamento della Corte, il sistema dovrebbe mutare, seppure mantenendo lo stesso livello di complessità: per questo settore, competenze esclusive e concorrenti si intrecciano fino a quasi a confondersi.

Vero è che si rilevano oscillazioni della giurisprudenza costituzionale sul tema dei fondi con destinazione vincolata, e che le stesse hanno trovato nella gran parte dei casi giustificazione nella volontà di fare provvisoriamente salvi quei procedimenti di spesa che siano connessi alla garanzia di diritti fondamentali⁴¹⁴. Con ogni probabilità, questa giurisprudenza “transitoria” della Corte costituzionale ha trovato giustificazione proprio nella inattuazione dell’art. 119 Cost.⁴¹⁵. Lo scenario, invece, dovrebbe completamente mutare man mano che viene attuata la delega sul c.d. «federalismo fiscale», conferita con la legge n. 42 del 2009, di cui di seguito si tratterà.

4.2.1. Il nuovo perno del sistema di finanziamento dei diritti sociali: i LEP

In punto di finanziamento dei diritti sociali, pareva imminente - fino a non molto tempo fa - un cambiamento di notevole entità. Infatti, fino alla recente nomina di un governo tecnico⁴¹⁶, erano in itinere, con spedito incedere, una serie di decreti delegati volti ad esercitare la nota delega per l’attuazione dell’art. 119 Cost., meglio conosciuta come delega per il “federalismo fiscale”⁴¹⁷. Tale processo riformatore coinvolge

⁴¹² Così in sent. Corte cost. n. 370/2003, punto 7 del Considerato in Diritto.

⁴¹³ Cfr. E. VIVALDI, *Il finanziamento delle politiche sociali alla luce del nuovo articolo 119 della Costituzione*, in P. BIANCHI (a cura di), *La garanzia dei diritti sociali nel dialogo tra legislatori e Corte Costituzionale*, Pisa university press, 2006, p. 50 e ss.

⁴¹⁴ M. BELLETTI, *Il controverso confine tra «livelli essenziali delle prestazioni», principi fondamentali della materia e divieto del vincolo di destinazione di finanziamenti statali, attendendo la perequazione nelle forme della legge n. 42 del 2009*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2009.

⁴¹⁵ Sul punto, A. GUAZZAROTTI, *Diritti fondamentali e Regioni: il nuovo Titolo V alla prova della giurisprudenza costituzionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 5, 2008, p. 599 e ss. (in part. p. 613), che sottolinea come la soluzione transitoriamente accolta dalla Corte costituzionale ha dunque determinato un risultato compromissorio, vale a dire, quello del «divieto (teorico) di fondi o trasferimenti vincolati, accompagnato però dalla salvezza dei procedimenti di spesa in corso».

⁴¹⁶ Al momento in cui si scrive, infatti, il percorso del federalismo fiscale pare aver subito una battuta d’arresto a causa delle dimissioni del governo (novembre 2011) le quali hanno condotto alla nomina di un governo tecnico, ritenuto più idoneo all’assunzione di provvedimenti resisi necessari nell’ambito di una generalizzata di crisi economica.

⁴¹⁷ La legge in questione è stata oggetto di molti apprezzamenti e molte critiche. Il dibattito che ruota attorno al tema, per quanto ricco e stimolante esula dalla presente lavoro. È sufficiente, ai nostri fini, tener presente che le principali critiche si sono concentrate, in primo luogo, sulla non coincidenza del federalismo così come configurato (“all’italiana”, come qualcuno ha detto) con il modello di federalismo esistente in altri paesi (Per una ricostruzione storica del concetto di federalismo fiscale, v. F. PUZZO, *Il federalismo fiscale*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 38 e ss.). Inoltre, per certi versi, esso è apparso una “scatola vuota”, i cui contenuti sono ancora troppo lontani a venire; in terzo luogo, si rinvenivano critiche nel

direttamente (o “avrebbe dovuto coinvolgere”, qualora, con prognosi poco plausibile ma possibile, si ritenesse abbandonato il progetto) il sistema di finanziamento di alcuni diritti sociali, con particolare riferimento ai relativi livelli essenziali delle prestazioni.

Oltre al più ampio ripensamento di sistema volto a realizzare l’effettiva autonomia finanziaria degli enti locali prefigurata nel novellato testo costituzionale⁴¹⁸, la legge 5 maggio 2009, n. 42, «*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione*», prevede, infatti, che il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti alcuni diritti ivi selezionati (tra i quali il diritto all’istruzione), divenga obbligatorio ed integrale da parte dello Stato. Divenuti il perno del nuovo sistema di finanziamento, la determinazione degli stessi non sarebbe quindi più procrastinabile. Infatti, presupposto essenziale per l’avvio del processo di riforma, è costituito dalla necessità che lo Stato definisca i «livelli essenziali» di quelle prestazioni pubbliche di cui si garantisce il finanziamento integrale o nelle forme ordinarie, oppure in ragione dell’intervento del fondo perequativo, «in modo da assicurare la totale copertura delle spese corrispondenti al fabbisogno *standard*».

Secondo l’art. 8, primo comma, lettera *a*), numero 1), le spese devono essere classificate in connessione con le materie di competenza legislativa di cui all’art. 117, commi terzo e quarto, Cost., nonché con le materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le Regioni esercitino competenze amministrative; tali sono in primo luogo, le «spese riconducibili al vincolo dell’art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione».

Quanto meno in una prima fase, i diritti sociali che dovrebbero venir investiti non sono tutti, ma solo quelli indicati dalla legge delega stessa. Il terzo comma dell’art. 8 precisa infatti che nelle spese di cui al citato numero 1) «sono comprese quelle per la sanità, l’assistenza e, *per quanto riguarda l’istruzione, le spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite alle Regioni dalle norme vigenti*». Si impone dunque per il legislatore statale una compiuta determinazione dei «livelli essenziali» attinenti i citati aspetti – per quanto interessa in questa sede, attinenti all’istruzione⁴¹⁹.

merito delle scelte tecniche in materia fiscale ivi contenute, la cui sede di disamina appropriata non è la presente.

⁴¹⁸ L’analisi è qui limitata ai soli profili che coinvolgono direttamente i diritti sociali; la legge in questione è un provvedimento di notevole complessità che interviene in ambiti molteplici: oltre che sulla finanza degli enti territoriali, detta norme per il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, istituisce nuovi organismi di raccordo tra Stato e regioni, definisce la procedura transitoria per l’istituzione delle città metropolitane e riconosce alla città di Roma, in quanto capitale della Repubblica, particolari funzioni e una speciale autonomia finanziaria.

⁴¹⁹ Analogamente, si impone la compiuta definizione delle funzioni fondamentali degli enti locali, di cui all’art. 117, secondo comma, lett. *p*), Cost., anche per le quali è contemplato il finanziamento integrale. Sul punto, cfr., D. CABRAS, *Il processo di attuazione della legge delega in materia di federalismo fiscale: il ruolo del Parlamento*, in *Federalismi.it*, n. 11 del 2009, 1-2.

Si segnala, In senso critico nei confronti di questo disegno di riforma è stato evidenziato che «in fondo, appare più coerente con il vecchio Titolo V che con il nuovo»; si tratta infatti di un modello che non si conforma all’inversione del criterio di conferimento delle competenze; così, cfr., R. BIN, *Che ha di federale il federalismo fiscale?*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 5 del 2008, 527 ss., che rileva come si sia imboccata una strada «complicata e oscura», e che «cercare di definire il *quantum* delle finanze

Si è già detto della non coerenza dell'attuale sistema di finanziamento con cui oggi vengono finanziate molte prestazioni volte alla garanzia di questi diritti fondamentali. Con l'attuazione dell'articolo 119 la contrarietà del sistema al dettato costituzionale risulta aggravata, in quanto l'impianto vorrebbe che il legislatore statale definisse i livelli di tutela dei diritti – in particolare dei diritti sociali – in grado di vincolare la legislazione regionale, attribuendo solo successivamente alle Regioni le risorse finanziarie per farvi fronte. Invece, la strada battuta dallo Stato e sostanzialmente accettata, seppur in via provvisoria, dalla Corte costituzionale è quella della definizione di volta in volta dei singoli finanziamenti vincolati connessi alla tutela dei diritti⁴²⁰. A fronte della contrarietà di tale sistema di finanziamento con il dettato costituzionale (art. 119) ed ora alla legge delega n. 42 del 2009, la Corte dovrebbe pervenire anche sanzionare la mancata definizione dei LEP. In sintesi, non sarà dunque sostenibile ancora per molto che lo Stato si ostini a non definire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti determinati diritti, in particolare quelli connessi allo svolgimento di servizi funzionali al godimento di diritti fondamentali, e che la Corte costituzionale perseveri nel non sanzionare la mancata determinazione di detti livelli da parte del legislatore statale. Parimenti, non sarà certamente riproponibile *ad libitum* la prassi dei finanziamenti statali alle Regioni con vincolo di destinazione, spesso accompagnata dalla prassi del ripianamento dei *deficit* di bilancio.

La legge delega, sostanzialmente, nel definire i principi ed i criteri direttivi del finanziamento delle Regioni, opera una differenziazione sulla base delle diverse funzioni, precisando in particolare che tale differenziazione dovrà riguardare in primo luogo le «spese riconducibili al vincolo dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione». Il legislatore statale sarà dunque obbligato a definire i livelli essenziali attinenti alle citate prestazioni, ancorché, a quanto è dato desumere, dovrebbe limitare le proprie valutazioni «politico-discrezionali», posto che, fatta eccezione per il trasporto pubblico locale⁴²¹, si fa «esplicito riferimento alla determinazione del livello minimo assoluto che risulterà sufficiente ad assicurare i suddetti livelli essenziali in una sola Regione», parametrando dunque la definizione al livello *minimo*, in coincidenza con il «contenuto essenziale» dei diritti coinvolti. Nozioni queste, però, più agevolmente

necessarie allo svolgimento dei compiti amministrativi delle Regioni e degli enti locali, per poi individuare gli strumenti fiscali necessari alla copertura è un'operazione assai più ardua e assai meno trasparente di quella che si sarebbe potuto affrontare iniziando a definire il costo delle funzioni accolte alle amministrazioni statali». Fa notare M. BELLETTI, *op.cit.*, come pare tornare quella sorta di funzione tutoria dello Stato nei confronti di Regioni ed enti locali, ma soprattutto come questo disegno rischia di legittimare la prassi del ripianamento dei *deficit* prodotti dai governi locali da parte dello Stato.

⁴²⁰ Così, A. GUAZZAROTTI, *Diritti fondamentali e Regioni: il nuovo Titolo V alla prova della giurisprudenza costituzionale* cit., p. 613-614.

⁴²¹ Diversamente che per il settore della sanità, dell'istruzione dell'assistenza sociale, è previsto che per il (solo) finanziamento delle spese riguardanti il trasporto pubblico locale si dovrà tenere conto «della fornitura di un livello *adeguato* del servizio su tutto il territorio nazionale, nonché dei costi *standard*».

impiegate dal Giudice delle leggi che non dal legislatore, per il quale detto livello funge più da limite ultimo da non toccare, che non da sponda alla quale approdare⁴²².

Ciò che conclusivamente interessa in questa sede evidenziare è la circostanza che solo le funzioni regionali attinenti ai detti «livelli essenziali delle prestazioni», dovranno essere integralmente finanziate, o nelle forme contemplate all'art. 8, oppure mediante il ricorso a quote del fondo perequativo, di cui all'art. 9, utilizzato come strumento di compensazione del *deficit* economico delle risorse proprie, così da determinare la fine della prassi dei finanziamenti statali con vincolo di destinazione e della copertura dei *deficit* di bilancio da parte dello Stato al di fuori dei livelli giudicati essenziali, ma, soprattutto, così da evidenziare la specificità dei «livelli essenziali delle prestazioni», che soli potranno godere della totale copertura finanziaria⁴²³, in ragione dei c.d. costi *standard* ed in ragione delle previste forme di perequazione.

4.2.2. Spesa storica vs costi standard

Il secondo elemento cardine dell'architettura del nuovo sistema di finanziamento dei diritti sociali individuati consiste nel superamento della cd. spesa storica, ovvero nella prassi di determinare il *quantum* da devolvere agli enti locali parametrando sulla base di quanto conferito negli anni precedenti. La legge n. 42/2009, infatti, impone il progressivo superamento del predetto meccanismo: definiti i LEP, occorre calcolare i fabbisogni necessari al finanziamento integrale delle prestazioni regionali sulla base dei costi *standard*⁴²⁴, ed effettuare quindi una prima valutazione delle risorse da trasferire in

⁴²² Nuovamente in M. BELLETTI, *op.cit.*

⁴²³ Così, E. JORIO, *L'attuazione del federalismo fiscale*, in E. JORIO, S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO, *Il federalismo fiscale*, Maggioli editore, 2009, p. 142 e ss. e p. 184. Queste spese dovranno primariamente essere finanziate con il gettito di tributi propri, con l'addizionale regionale all'IRPEF e con la compartecipazione regionale all'IVA, oltre che con le quote del fondo perequativo di cui al terzo comma dell'art. 119 Cost. Dal fondo perequativo così come disegnato dalla l. n. 42 del 2009 «dipende (...) la corretta erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni afferenti i cosiddetti diritti di cittadinanza, unitaria e sociale, da assicurare ovunque, comunque e a chiunque, nonché il completo esercizio delle funzioni fondamentali dei livelli di governo locale». Soluzione questa che tuttavia, proprio perché non garantisce l'intera copertura della totalità delle funzioni, è parsa ad alcuni non in linea con la disposizione di cui al quarto comma dell'art. 119 Cost., che prescrive che le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti debbano garantire il finanziamento integrale di tutte le funzioni pubbliche attribuite a Regioni ed enti locali.

⁴²⁴ Di tale concetto si rinvencono più definizioni, le quali convergono, quantomeno, nell'intendere con tale formulazione il costo di un determinato servizio che avvenga nelle migliori condizioni di efficienza e appropriatezza, garantendo i livelli essenziali di prestazione. Con riferimento alla legge delega in analisi, il costo standard è definito prendendo a riferimento la Regione più «virtuosa», vale a dire i costi efficienti sostenuti per i servizi dalla Regione «più efficiente». In sostanza, il finanziamento per gli enti territoriali dovrà aver riguardo della determinazione dei costi calibrata sulla base di una gestione efficiente ed efficace di una Pubblica Amministrazione, «tenendo anche conto del rapporto tra il numero dei dipendenti dell'ente territoriale ed il numero dei residenti». Cfr. ad esempio, R. MARRACCINI, *Note al Decreto Legislativo n. 216 del 26 novembre 2010, "Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province"*, www.padaniaoffice.org, 2011.

vista dell'attuazione dell'art. 119 (fabbisogni standard⁴²⁵). Il concetto di spesa storica, dunque, dovrebbe continuare a valere per quanto attiene alle somme totali (*id est*, il totale delle somme di bilancio che vanno trasferite dipende dalle risorse complessivamente disponibili, e questa valutazione è necessariamente centrale), ma non è proponibile analogo mantenimento delle singole voci di costo⁴²⁶.

Tuttavia, la legge delega non specifica cosa debba intendersi per “costo standard”; alla giusta esigenza di superare la spesa storica non si accompagnano indicazioni su come effettuare questo passaggio, né esistono nel nostro ordinamento esperienze pregresse. Infatti, per il settore della sanità nel periodo 2001-2006 il sistema sperimentato si basava su tutt'altro procedimento⁴²⁷: definire il fabbisogno complessivo in base ad una scelta politica *ex ante* circa l'ammontare da destinare alle Regioni per la copertura dei LEP, e procedere al riparto tra le stesse attraverso una formula basata su alcuni parametri⁴²⁸.

L'unica precisazione che si rinviene nella legge è che, tra i principi direttivi per l'adozione dei decreti delegati, le spese riconducibili ai LEP siano “determinate nel rispetto dei costi *standard* associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale in piena collaborazione con le regioni e gli enti locali, da erogare in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale” (art. 8, comma 1, lett. b). Sul punto, val la pena rimarcare che la Corte Costituzionale (a fronte del rispetto espresso nelle normative regionali per i livelli essenziali di prestazione da definire a livello nazionale, sentenze n. 34/2005 per l'Emilia-Romagna e n. 120/2005 per la Toscana) ha ritenuto possibile attribuire un diverso significato al “livello essenziale di prestazione” (quale garanzia del diritto/dovere di istruzione, di competenza statale) rispetto agli “standard di prestazione” previsti nelle leggi regionali (a garanzia della qualità del diritto esercitato e perciò di competenza regionale). Tale differenziazione potrebbe essere particolarmente rilevante con riferimento alla l. n. 42/2009 e alla determinazione dei predetti costi standard, visti anche i riferimenti alla nozione di “standard qualitativo” che vengono proposti successivamente nelle

⁴²⁵ Come per i costi standard, si dà atto della mancanza di univocità nella definizione del concetto di fabbisogno standard. Sostanzialmente, si tratta di un criterio a cui ancorare il finanziamento integrale dei LEP e delle funzioni fondamentali degli Enti Locali. I riferimenti nozionistici oscillano tra diversi concetti, che vanno dal principio di spesa efficiente a quello di esborso necessario o ottimale, passando per quello di livello minimo o essenziale della prestazione. Ad ogni modo, con riferimento alla legge delega, il fabbisogno standard costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica. I fabbisogni standard, quindi, costituiscono i nuovi parametri cui agganciare il finanziamento delle spese fondamentali degli Enti Locali, per assicurare un graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica.

⁴²⁶ Si veda V. CAMPIONE, *il dibattito pubblico*, in V. CAMPIONE A. POGGI, *Sovranità, decentramento, regole. I livelli essenziali delle prestazioni e l'autonomia delle istituzioni scolastiche*, il Mulino, 2009; gli autori sottolineano inoltre come, sul punto, sarebbe importante il raggiungimento di un'intesa.

⁴²⁷ Meccanismo peraltro analogo al sistema di riparto delle risorse per il diritto allo studio universitario attualmente vigente (anche se non è volto al finanziamento dei LEP in materia, posto che questi ultimi ancora devono essere definiti).

⁴²⁸ Come rileva A. POGGI, *l'analisi scientifica* in op. cit., p. 143.

legislazioni che prevedono sistemi integrati di istruzione e formazione professionale, quali ad esempio Basilicata (l.r. n. 33/2003), Liguria (l.r. n. 18/2009) e Prov. autonoma di Bolzano (l.r. nn. 2 e 5/2008)⁴²⁹.

Indicazioni aggiuntive, benché non risolutive, si rinvencono, invece, nel decreto delegato n. 68 del 6 maggio 2011, “Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario”. L’articolo 13, infatti, si occupa dei LEP e degli obiettivi di servizio per le materie diverse dalla sanità. Innanzitutto prevede che sia la legge statale a stabilire le modalità di determinazione dei LEP nelle residue materie (istruzione compresa, dunque), e stabilisce che ciò si realizzi avendo come riferimento macroaree di intervento. Per ogni macroarea di intervento devono dunque essere definiti i costi e i fabbisogni *standard*, oltre alle metodologie di monitoraggio e di valutazione dell’efficienza e dell’appropriatezza dei servizi offerti⁴³⁰. Inoltre, il comma 4 prevede la ricognizione – tramite un d.P.C.M. – dei livelli essenziali delle prestazioni per quanto concerne l’assistenza, l’istruzione e il trasporto pubblico locale⁴³¹. Infine, stabilisce che i servizi da erogare, aventi caratteristiche di generalità e permanenza, e il relativo fabbisogno, siano individuati tramite intesa conclusa in sede di Conferenza unificata (transitoriamente, ovvero sinché la determinazione dei LEP non avverrà con legge). Come per le funzioni fondamentali degli enti locali, anche per i LEP si rimanda ad organismi tecnici per le ricognizioni necessarie relative a servizi e costi erogati (nello specifico, la Società per gli studi di settore - SOSE S.p.a, in collaborazione con l’ISTAT e con il Centro interregionale di Studi e Documentazione)⁴³².

⁴²⁹ Il passaggio è sottolineato da C. CAVALLARO, *Il sistema integrato di istruzione e formazione professionale* in ISSIRFA – CNR, *Le parole-chiave del federalismo fiscale*, Roma, 2009, p. 49 e ss.

⁴³⁰ I commi 1 e 2 dell’art. 13, d.lgs. n. 68/2011 (Livelli essenziali delle prestazioni e obiettivi di servizio), recitano infatti: “1. Nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall’Italia in sede comunitaria, nonché della specifica cornice finanziaria dei settori interessati relativa al finanziamento dei rispettivi fabbisogni standard nazionali, la legge statale stabilisce le modalità di determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, nelle materie diverse dalla sanità. 2. I livelli essenziali delle prestazioni sono stabiliti prendendo a riferimento macroaree di intervento, secondo le materie di cui all’articolo 14, comma 1, ciascuna delle quali omogenea al proprio interno per tipologia di servizi offerti, indipendentemente dal livello di governo erogatore. Per ciascuna delle macroaree sono definiti i costi e i fabbisogni standard, nonché le metodologie di monitoraggio e di valutazione dell’efficienza e dell’appropriatezza dei servizi offerti.”

⁴³¹ Comma 4, d.lgs. n. 68/2011, art. 13: “Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, con il Ministro per le riforme per il federalismo e con il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, d’intesa con la Conferenza unificata e previo parere delle Commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica competenti per i profili di carattere finanziario, è effettuata la ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni nelle materie dell’assistenza, dell’istruzione e del trasporto pubblico locale, con riferimento alla spesa in conto capitale, nonché la ricognizione dei livelli adeguati del servizio di trasporto pubblico locale di cui all’articolo 8, comma 1, lettera c) della citata legge n. 42 del 2009.”

⁴³² Comma 6, art. 13, d.lgs. n. 68/2011: “Per le finalità di cui al comma 1, la Società per gli studi di settore - SOSE S.p.a., in collaborazione con l’ISTAT e avvalendosi della Struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome presso il Centro interregionale di Studi e

4.2.3. L'individuazione delle “funzioni amministrative” indicate dalla legge delega n. 42/2009 e il riferimento all'Intesa Stato-Regioni sull'istruzione

Lo specifico sistema di finanziamento delle funzioni amministrative per il settore dell'istruzione è racchiuso nell'art. 8, il quale prevede la riconducibilità ai LEP delle funzioni conferite alle Regioni in materia di istruzione sulla base di un'apposita intesa Stato-Regioni, aggiungendo, al terzo comma, che rientrano nelle spese riconducibili ai LEP quelle relative allo «svolgimento delle funzioni amministrative attribuite alle Regioni dalle norme vigenti».

La *ratio* della limitazione alle sole funzioni amministrative già attribuite alle Regioni dovrebbe risiedere nel particolare *status quo* della materia istruzione. Mentre per le altre materie indicate (sanità, assistenza e trasporti) le funzioni sono per la gran parte già trasferite ed esercitate a livello regionale (ed infatti l'*iter* di definizione dei relativi decreti delegati è decisamente in fase più avanzata)⁴³³, per il settore dell'istruzione la situazione è decisamente differente, come visto. Pertanto, occorrerà preliminarmente definire *quali funzioni amministrative* e quale sia il relativo di costo. Man mano che dovessero venire attribuite ulteriori funzioni, il sistema (lasciato aperto rispetto all'esercizio di nuove funzioni attraverso il riferimento all'Intesa Stato-Regioni) dovrà essere lo stesso e le attribuzioni finanziarie andranno ricalcolate.

In stretta connessione all'art. 8, si rinviene l'art. 21, comma 3, che individua in via transitoria le funzioni fondamentali degli enti locali per cui i decreti legislativi dovranno prevedere le fonti di finanziamento fiscale e tributario. Per quanto qui interessa, indica, in particolare, per i Comuni le “funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica” e le “funzioni del settore sociale”. Per le Province, invece, indica le funzioni relative all'istruzione pubblica, edilizia scolastica inclusa. La legge precisa che anche per tali funzioni, come già per quelle assoltte dalle Regioni, i decreti legislativi di attuazione dovranno prevedere le modalità che consentano il loro finanziamento

Documentazione (CINSEDO) delle regioni, secondo la metodologia e il procedimento di determinazione di cui agli articoli 4 e 5 del decreto legislativo 26 novembre 2010 n. 216, effettua una ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni che le regioni a statuto ordinario effettivamente garantiscono e dei relativi costi. SOSE S.p.a. trasmette i risultati della ricognizione effettuata al Ministro dell'economia e delle finanze, che li comunica alle Camere. Trasmette altresì tali risultati alla Conferenza di cui all'articolo 5 della citata legge n. 42 del 2009. I risultati confluiscono nella banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009 n. 196, nonché in quella di cui all'articolo 5 della citata legge n. 42 del 2009. Sulla base delle rilevazioni effettuate da SOSE S.p.a., il Governo adotta linee di indirizzo per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni in apposito allegato al Documento di economia e finanza ai fini di consentire l'attuazione dell'articolo 20, comma 2 della citata legge n. 42 del 2009, dei relativi costi standard e obiettivi di servizio.”

⁴³³ Peraltro, per queste materie sono già stati individuati. Per quanto riguarda la determinazione dei LEP in materia di assistenza, i cd. *liveas*, sono contenuti nella legge n. 328/2000. Per il settore della sanità, invece, è già stato adottato il decreto delegato relativo alla determinazione dei costi e dei fabbisogni standard, ovvero il suddetto d.lgs. n. 68/2011, “Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario” (Pubblicato in G.U. del 12 maggio 2011 n. 109).

integrale in base al fabbisogno standard e che il sistema dovrà applicarsi anche per le Regioni a statuto speciale (a tal fine provvedendosi alla modifica delle norme di attuazione degli Statuti regionali a regime speciale). Il decreto legislativo riferito alle funzioni fondamentali degli enti locali è stato effettivamente adottato⁴³⁴, ma sul punto relativo ai diritti sociali non è particolarmente incisivo, imitandosi a ribadire che le medesime funzioni indicate rientrano tra quelle fondamentali di Comuni, Città metropolitane e Province, indicando i relativi servizi che sono “presi in considerazione in via transitoria”, “fino alla data di entrata in vigore della legge statale di individuazione delle funzioni fondamentali (...)”.

4.3. I principali nodi da sciogliere nella prospettiva del federalismo fiscale con riferimento al diritto all’istruzione

Ripercorrendo quanto sin qui detto, le *milestone* fissate per attuare il nuovo sistema di finanziamento relativamente ai diritti sociali corrispondono alla determinazione dei LEP e dei correlati fabbisogni e costi standard e, per il solo diritto all’istruzione, alla previa identificazione delle “funzioni amministrative attribuite alle regioni dalle norme vigenti” (le cui spese dovrebbero venir finanziate secondo il modello analizzato) e alla stipula dell’Intesa Stato-Regioni, cui le singole Regioni devono dar seguito.

Questi tre passaggi costituiscono i nodi problematici dal cui scioglimento dipende larga parte dell’attuazione del federalismo fiscale per il settore dell’istruzione. Probabilmente, è proprio l’elevata problematicità di questi punti che ha impedito di giungere all’emanazione dei decreti delegati nei tempi stabiliti per il settore dell’istruzione (che sarebbe stato interessante in questa sede analizzare), e non la sola congiunturale situazione politica che ha determinato le dimissioni del Governo allora delegato. Di seguito si cercherà dunque di mettere in luce i “nervi scoperti” con riferimento ai passaggi fondamentali enunciati.

4.3.1. La determinazione dei LEP e la relativa individuazione di costi e fabbisogni *standard*

Si è detto che la legge delega identifica la chiave di volta del sistema di finanziamento con i livelli essenziali delle prestazioni, che devono venir finanziati sulla base del fabbisogno e del costo standard. L’art. 20, comma 2, della legge 42/2009, sul punto prevede che “*la legge statale disciplina la determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni. Fino a loro nuova determinazione in*

⁴³⁴ Decreto Legislativo 26 novembre 2010 n. 216, “Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province” (Pubblicato in G.U. del 17 dicembre 2010, n. 294).

virtù della legge statale si considerano i livelli essenziali di assistenza e i livelli essenziali delle prestazioni, già fissati in base alla legislazione statale". Dovranno, dunque, essere determinati con legge statale (coinvolgendo le Regioni, naturalmente), dal momento che, raffrontando il quadro relativo al diritto all'istruzione con questa previsione, i LEP non risultano determinati. Ma nel frattempo, per non ritardare l'attuazione del federalismo fiscale, la legge "risolve" la complicazione affermando che sia sufficiente (in questa prima fase) fare riferimento alla legislazione statale attualmente vigente. Tuttavia la soluzione è solo apparentemente semplificatoria, giacchè vi è un'asimmetria evidente tra quanto previsto dalla legge delega e la normativa in materia di istruzione che si è esaminata; i LEP non sono desumibili dalle leggi attuali. Né sovviene in soccorso la previsione secondo cui si rimanda alle realizzazioni regionali dell'Intesa stato Regioni, poiché tale atto è attualmente solo una bozza, la quale non definisce alcun LEP, rimandandone la determinazione alle apposite sedi (ed, in ogni caso, in processo di stipula è stato interrotto, come si dirà).

L'unico atto normativo che *prima facie* si occupa di livelli essenziali è il d.lgs. n. 226/2005 ("Norme generali e *livelli essenziali delle prestazioni* relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione"). Tuttavia, esso riguarda una sola parte dell'istruzione (il secondo ciclo) e non è utilizzabile ai fini dell'individuazione dei LEP di cui devono essere definiti fabbisogni e costi standard (...o meglio, non è funzionale a classificare le spese a seconda della riconducibilità ai LEP). Infatti, non individua concretamente quel nucleo essenziale che deve essere garantito per assicurare il diritto all'istruzione; esso elenca alcuni livelli essenziali, ma "costruendoli" piuttosto per delimitare e circoscrivere l'azione legislativa e amministrativa regionale, "li individua quali limiti di principio"⁴³⁵ alla stessa, non essendoci la determinazione di alcuna prestazione⁴³⁶. Si tenga tuttavia presente che la natura "di principio"⁴³⁷ dei

⁴³⁵ Vengono così definiti in A. POGGI, *Costi standard e livelli essenziali delle prestazioni. Commento agli articoli 2, 7, 8, 9, 10*, in F. PIZZETTI, V. NICOTRA, S. SCOZZESE, *Il federalismo fiscale*, Donzelli, Roma, 2009, p. 109 e ss.

⁴³⁶ Infatti, il d.lgs. n. 226/2005 definisce i seguenti "livelli essenziali": art. 16. (*Livelli essenziali dell'offerta formativa*); art. 17. (*Livelli essenziali dell'orario minimo annuale e dell'articolazione dei percorsi formativi*); art. 18. (*Livelli essenziali dei percorsi*); art. 19. (*Livelli essenziali dei requisiti dei docenti*); art. 20. (*Livelli essenziali della valutazione e certificazione delle competenze*); art. 21. (*Livelli essenziali delle strutture e dei relativi servizi*).

⁴³⁷ Tale natura si rinviene agilmente nell'art. 15 del decreto delegato, il quale indica, appunto, le funzioni cui assolvono i LEP individuati negli articoli (16-21) che ad esso seguono, che sono stati indicati nella precedente nota. Di seguito si riporta testualmente tale articolo, le parti in corsivo corrispondono alle funzioni (di principio, appunto) dei LEP. "Art. 15. (*Livelli essenziali delle prestazioni*).

1. L'iscrizione e la frequenza ai percorsi di istruzione e formazione professionale rispondenti ai livelli essenziali definiti dal presente Capo e garantiti dallo Stato, anche in relazione alle indicazioni dell'Unione europea, *rappresentano assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e formazione*, secondo quanto previsto dal decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 76, e dal profilo educativo, culturale e professionale di cui all'allegato A.

2. Nell'esercizio delle loro competenze legislative esclusive in materia di istruzione e formazione professionale e nella organizzazione del relativo servizio *le Regioni assicurano i livelli essenziali delle prestazioni* definiti dal presente Capo.

predetti livelli ivi contenuti era in parte “obbligata” dai generici criteri direttivi indicati nella relativa legge delega (l. n. 53/2003)⁴³⁸. Di ben altro calibro dovrebbe essere la determinazione dei LEP relativi al diritto allo studio universitario, delegata al Governo con la l. n. 240/2010 con principi direttivi che fanno intendere come i LEP si debbano riferire alle concrete prestazioni erogate, richiamando strumenti, caratteri tecnici riferiti all'erogazione delle prestazioni, costi e criteri di finanziamento delle stesse⁴³⁹.

3. I livelli essenziali di cui al presente Capo *costituiscono requisiti per l'accreditamento delle istituzioni che realizzano i percorsi* di cui al comma 1 da parte delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano e, relativamente alle istituzioni formative, anche per l'attribuzione dell'autonomia di cui all'articolo 1, comma 4.

4. Le *modalità di accertamento del rispetto dei livelli essenziali* di cui al presente Capo sono definite con il regolamento previsto dall'articolo 7, comma 1, lettera c), della legge 28 marzo 2003, n. 53.

5. I titoli e le qualifiche rilasciati a conclusione dei percorsi di istruzione e formazione professionale di durata almeno quadriennale rispondenti ai requisiti di cui al comma 2 *costituiscono titolo per l'accesso all'istruzione e formazione tecnica superiore*, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 69 della legge 17 maggio 1999, n. 144, fermo restando il loro valore a tutti gli altri effetti previsti dall'ordinamento giuridico.

6. I titoli e le qualifiche conseguiti al termine dei percorsi del sistema di istruzione e formazione professionale di durata almeno quadriennale *consentono di sostenere l'esame di Stato*, utile anche ai fini degli accessi all'università e all'alta formazione artistica, musicale e coreutica, previa frequenza di apposito corso annuale, realizzato d'intesa con le università e con l'alta formazione artistica, musicale e coreutica, e ferma restando la possibilità di sostenere, come privatista, l'esame di Stato secondo quanto previsto dalle disposizioni vigenti in materia.

7. (omissis)”

⁴³⁸ Cfr. l. n. 53/2003, art. 1 (*Delega in materia di norme generali sull'istruzione e di livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di formazione professionale*). “Al fine di favorire la crescita e la valorizzazione della persona umana, nel rispetto dei ritmi dell'età evolutiva, delle differenze e dell'identità di ciascuno e delle scelte educative della famiglia, nel quadro della cooperazione tra scuola e genitori, in coerenza con il principio di autonomia delle istituzioni scolastiche e secondo i principi sanciti dalla Costituzione, il Governo è delegato ad adottare (...) uno o più decreti legislativi per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di istruzione e formazione professionale.”

⁴³⁹ Cfr. infatti, la legge n. 240 del 30 dicembre 2010 “*Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario*”, contenente la delega al governo per la determinazione dei LEP in materia di diritto allo studio universitario. Nuovamente in corsivo le parti in cui è evidente la natura dei LEP che, diversamente dal settore scolastico, non è “di principio”. “Art. 5. (*Delega in materia di interventi per la qualità e l'efficienza del sistema universitario*).

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro il termine di dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi finalizzati a riformare il sistema universitario per il raggiungimento dei seguenti obiettivi: (...) d) revisione, in attuazione del titolo V della parte II della Costituzione, della normativa di principio in materia di diritto allo studio, al fine di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano l'accesso all'istruzione superiore, e contestuale definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) erogate dalle università statali.

2-5. (omissis)

6. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, lettera d), il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) definire i LEP, anche con riferimento ai requisiti di merito ed economici, tali da assicurare gli strumenti ed i servizi, quali borse di studio, trasporti, assistenza sanitaria, ristorazione, accesso alla cultura, alloggi, già disponibili a legislazione vigente, per il conseguimento del pieno successo formativo degli studenti dell'istruzione superiore e rimuovere gli ostacoli di ordine economico, sociale e personale che limitano l'accesso ed il conseguimento dei più alti gradi di istruzione superiore agli studenti capaci e meritevoli, ma privi di mezzi;

Oltre a non essere utilizzabili per determinare i costi standard, i LEP contenuti nel d.lgs. n. 226 sono inadeguati anche con riferimento all'ambito materiale. Posto che la *ratio* della desumibilità dalla legislazione vigente si rinviene nella necessità di accelerare la realizzazione del federalismo fiscale al pari della limitazione dell'ambito dell'istruzione alle (sole) funzioni amministrative già conferite alle Regioni, non vi è sovrapposizione degli ambiti materiali. Le funzioni oggi esercitate, si ribadisce, sono limitate all'assistenza scolastica e alla programmazione dell'offerta di istruzione e di formazione professionale, ambiti di cui il d.lgs. n. 226/2005 non si occupa, se non incidentalmente.

Non meno problematica è la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard che dovrebbe seguire l'individuazione dei LEP. L'art. 2 prevede infatti, l'adozione di un decreto legislativo di "*determinazione dei costi e dei fabbisogni standard sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni*", senza tuttavia specificare cosa debba intendersi per "costo standard"; né genericamente, né specificatamente per il settore dell'istruzione. Eppure, come da molti sottolineato⁴⁴⁰ per quanto sia il nodo più delicato, è uno degli elementi che può realmente innovare e migliorare il sistema, sovvertendo quelle logiche che, alla prova dei fatti, si sono dimostrate essere l'origine di molte sacche di inefficienza, ancorando le risorse al costo del servizio erogato nelle migliori condizioni di efficienza e appropriatezza. La relazione al Disegno di legge delega, infatti, afferma che il costo così calcolato riflette "il fabbisogno reale e non incorpora, a differenza della spesa storica, livelli di inefficienza". Le indicazioni sul punto, come detto, sono piuttosto scarse e la legge delega si è limitata al riferimento della "copertura integrale in almeno una Regione", senza precisare come effettuare il *benchmark* (ad esempio, specificando se si debba far riferimento alla regione più efficiente o a quella più povera). Inoltre, appare arduo distinguere all'interno dei bilanci regionali le risorse provenienti dalle casse dello Stato da quelle proprie per l'erogazione dei vari servizi (come si è visto analizzando l'attuale sistema di finanziamento del sistema).

b) garantire agli studenti la più *ampia libertà di scelta* in relazione alla fruizione dei servizi per il diritto allo studio universitario;

c) definire i *criteri per l'attribuzione alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano del Fondo integrativo* per la concessione di prestiti d'onore e di borse di studio, di cui all'articolo 16, comma 4, della legge 2 dicembre 1991, n. 390;

d) favorire il raccordo tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, le università e le diverse istituzioni che concorrono al successo formativo degli studenti al fine di *potenziare la gamma dei servizi e degli interventi* posti in essere dalle predette istituzioni, nell'ambito della propria autonomia statutaria;

e) prevedere la stipula di specifici accordi con le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, per la sperimentazione di *nuovi modelli nella gestione e nell'erogazione degli interventi*;

f) *definire le tipologie di strutture residenziali* destinate agli studenti universitari e le *caratteristiche peculiari delle stesse*."

⁴⁴⁰ *Ex multis*, G.C. DE MARTIN, *Le funzioni amministrative delle Regioni e degli enti locali dopo la legge n. 42/09*, in *Amministrare*, n. 3, 2010, in part. p. 490; A. POGGI, *La legge delega sul federalismo fiscale*, in pubblicazioni ADI, www.adiscuola.it, 2009, p. 6, la quale afferma che il principio "è potenzialmente di quelli più rivoluzionari, a patto che vengano sciolte, nell'attuazione, ambiguità presenti nella formulazione attuale".

Il recente decreto delegato relativo ai LEP per la sanità ha scelto la via di parametrare le spese ad alcune Regioni *benchmark* ritenute efficienti (o che quanto meno hanno rispettato il pareggio di bilancio), mentre per il settore dell'istruzione non è stato definito alcunchè. Il primo tentativo di calcolare il costo standard in materia (Doc. IX commissione, 15 dicembre 2010) altro non è che un calcolo astratto di n. ore – alunni /classi e n. ore/docente con una serie di fattori correttivi (quali, ad esempio, % residenti in comuni montani, % popolazione con titolo terziario, % abbandono, % stranieri...), e si occupa soltanto dell'organico. Quest'ultimo costituisce parte preponderante delle risorse, d'accordo, ma con il dettaglio che queste risorse si riferiscono al costo di una funzione (ovvero quella relativa al personale) attualmente non esercitata dalle Regioni: non essendo effettivamente esercitata, il calcolo è necessariamente astratto e non ancorato ad alcuna Regione *benchmark*, visto che i costi sono sostenuti dallo Stato (i quali non possono essere semplicemente “traslati” sulle Regioni). Come può essere un meccanismo in grado di distinguere tra Regioni virtuose e meno virtuose?

Una possibilità (accattivante, ma probabilmente utopica) potrebbe essere quella di calcolare il costo effettivo di ogni prestazione, ma tale possibilità non è certamente immediata, in quanto i dati delle Regioni attualmente non sono comparabili. Tuttavia, iniziare ad individuare dei costi almeno per le prestazioni essenziali, potrebbe essere l'*incipit* di una rivoluzione nella concezione dell'erogazione dei servizi pubblici. Nel lungo periodo, si potrebbe arrivare a quantificare i costi sostenuti complessivamente per erogare i servizi di istruzione attraverso la determinazione del costo unitario per studente; a quel punto potrebbe essere ipotizzabile che alle strutture non statali venga erogato il finanziamento (o meglio, il rimborso) così individuato a fronte del servizio offerto e scelto liberamente dall'utente (che sarà necessariamente – almeno – di pari livello a fronte della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni), con evidente risparmio di risorse pubbliche (ad oggi, infatti, la spesa per studente sostenuta in strutture pubbliche è mediamente doppia rispetto alla spesa in strutture non statali). Uno “snellimento” in tal senso, a lungo termine, non può che portare ad un allineamento dei costi nel sistema pubblico-privato, con evidente miglioramento (anche) del primo, a fronte della possibile razionalizzazione dell'uso di risorse.

Un'altra possibilità ancora potrebbe essere quella di considerare come *standard* il costo medio delle Regioni più efficienti. La soluzione è solo apparentemente più semplice, in quanto implica comunque la necessità della trasparenza nella gestione da parte degli enti territoriali e nella redazione del bilancio; la costruzione di una banca dati nazionale, l'individuazione di criteri per la comparazione tra i dati di bilancio, etc...⁴⁴¹. Inoltre, il calcolo del costo medio può essere effettuato sulle sole funzioni effettivamente esercitate dalle Regioni, e non per quelle che verranno trasferite in futuro.

⁴⁴¹ Queste prime indicazioni sono suggerite, nuovamente, da A. POGGI, *l'analisi scientifica* in op. cit.

4.3.2. L'individuazione delle funzioni amministrative

Il secondo nodo problematico è costituito dalla difficile prognosi dell'operatività del federalismo rispetto ad un settore, come quello dell'istruzione, in ordine al quale è mancato in tutto o in parte il trasferimento dallo Stato alle Regioni delle relative funzioni amministrative, ai sensi dell'art. 118 Cost.⁴⁴² (essendo, peraltro, una delle materie sulle quali insistono, ex art. 117 Cost., competenze legislative «nuove» rispetto alla situazione pre-riforma costituzionale). Il punto è che la legge delega prefigura un quadro in cui vengano finanziati i LEP riferiti alle funzioni amministrative attualmente già trasferite alle Regioni (si è già detto delle problematico mancato trasferimento della maggior parte delle funzioni prefigurate ex d.lgs. n. 112/1998, con riferimento all'istruzione) e di quelle che saranno trasferite sulla base di un'Intesa Stato-Regione (che attualmente pare lontana a venire).

Specie con riferimento a quest'ultimo “blocco” di funzioni, non s'intuisce minimamente, dalla lettera della legge, secondo quali parametri sarà calcolato il costo standard in relazione a funzioni (servizi) rispetto ai quali non c'è né spesa storica, né alcun altro indicatore sulla base del quale si possano distinguere Regioni più virtuose e Regioni meno virtuose (ai fini del calcolo del costo standard)⁴⁴³.

Il complesso meccanismo di finanziamento poggia proprio sull'individuazione della spesa minima necessaria e sufficiente (cioè il costo standard) per poter erogare determinate prestazioni in tutto il territorio nazionale (al livello essenziale). Tale individuazione non può che avvenire sulla base di un esercizio concreto di erogazione dei servizi, infatti, l'art. 8, comma 1, lett. g) della l. n. 42 del 2009 afferma che “le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni destinati al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numero 1)” - ovvero dei LEP - “sono determinate al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni, [...], in una sola regione”. Come potrà essere effettuato il *benchmark* se non è individuabile la Regione più virtuosa? Il rischio, potrebbe essere quello che il legislatore ceda alla tentazione di considerare il costo sostenuto (oggi) dallo Stato per l'esercizio delle trasferende funzioni, al fine di individuarne un “costo ottimale”. Tale operazione non pare adeguata se si considera che i modelli organizzativi (quello statale e quelli regionali) sono troppo dissimili⁴⁴⁴, né appare coerente con la filosofia efficientista della legge delega (la quale, accanto alla perequazione, ha posto anche la competizione).

⁴⁴² Rinviene tale difficoltà P. CARETTI, *I possibili effetti paradossali dell'attuazione del federalismo fiscale in relazione al mancato trasferimento delle funzioni alle Regioni: il caso emblematico dell'istruzione scolastica*, in *Le Regioni*, n. 3, 2010, p. 459 e ss.

⁴⁴³ Ibidem, p. 459.

⁴⁴⁴ Ritene che le funzioni esercitate dallo Stato non possano essere utilizzate quale *benchmark* delle funzioni esercitate dalle Regioni e non trasponibile il costo “statale” al costo “regionale” della spesa, P. CARETTI, op. ult. cit. p. 464.

Infine, è interessante notare come a fronte delle esigue “funzioni amministrative attribuite alle Regioni a legislazione vigente” (come detto, limitate all’assistenza scolastica e alla programmazione dell’offerta formativa), non pare essere stato considerato tutto il settore del diritto allo studio universitario che, a pieno titolo, dovrebbe invece rientrarvi. Infatti, il trasferimento delle funzioni in materia di assistenza universitaria, sulla base del d.lgs. n. 616/1977, è stato attuato con risalente decreto ministeriale, datato 31 ottobre 1979 (oltre ad essere l’intera materia di competenza legislativa esclusiva regionale, per l’effetto della riforma costituzionale). Al contrario, la legge delega di riforma del sistema universitario⁴⁴⁵, di poco successiva a quella sul federalismo fiscale, pare andare nella direzione opposta. Infatti, affida al Governo il compito di riformare (in maniera minimale) i criteri di attribuzione delle risorse destinate a sovvenzionare il sistema di sostegno agli studenti universitari, implicitamente vincolandolo a lasciare immutato l’attuale sistema, ideato nel 1991, ben prima delle riforme (peraltro, si tratta proprio di un fondo a destinazione vincolata, la cui compatibilità con il quadro costituzionale è ancora tutta da verificare). In questo caso, pare proprio che la mano destra non abbia visto ciò che faceva la sinistra.

4.3.3. Il riferimento ad un’intesa mai raggiunta

L’ultimo punto di criticità si rinviene nel meccanismo indicato dal comma secondo dell’articolo 8, il quale prende in considerazione i trasferimenti delle funzioni dallo Stato alle Regioni in materia di istruzione che devono avvenire nelle forme previste dall’Intesa Stato-Regioni, ovverosia di un Intesa mai raggiunta.

Evidentemente, la lettera della legge si riferisce all’Accordo di attuazione del cd. *Master Plan* del 14 dicembre 2006, contenente le azioni da porre in essere per realizzare compiutamente il Titolo V della Costituzione nel settore dell’istruzione, noto atto concertato che la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, aveva approvato e condiviso all’unanimità. A tale atto avrebbe dovuto seguire una più dettagliata intesa Stato-Regioni che lo attuasse. Nel *Master plan* sono individuati a livello “macro” sia ambiti ed oggetti del trasferimento, in relazione alle funzioni ed alle competenze in capo alle Regioni, sia alcune condizioni e criteri essenziali relativi al processo⁴⁴⁶.

Tale Accordo, se all’epoca dell’emanazione della legge delega sembrava prossimo alla definitiva conclusione⁴⁴⁷, oggi è probabilmente ritornato alla casella di partenza. Tuttavia, considerando che tale bozza risulta l’approdo ultimo di un impegno

⁴⁴⁵ L. n. 240/2010.

⁴⁴⁶ Per un commento all’atto, si veda A. POGGI, *L’accordo Stato-Regioni in materia d’istruzione e le prospettive del federalismo fiscale per la scuola*, working paper n. 33/2010, Fondazioni G. Agnelli, 2010.

⁴⁴⁷ La data prevista per l’approvazione in Conferenza Unificata della bozza di Intesa, licenziata l’8 aprile 2008 dalla IX commissione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni ed approvata dalla Conferenza stessa il 9 ottobre 2008, era già stata fissata per il mese di maggio 2009.

concertato da parte di tutti gli attori istituzionali⁴⁴⁸, non vi è dubbio che rappresenti una solidissima base di (ri)partenza⁴⁴⁹. Infatti, in tale bozza di accordo si rinviene l'individuazione degli ambiti della funzione normativa statale⁴⁵⁰ e regionale e l'*iter* procedurale per addivenire alla determinazione dei LEP. Il percorso ivi prefigurato precisa che i LEP debbano essere "individuati prevedendo, comunque, il pieno coinvolgimento delle Regioni e degli Enti locali: a) a partire dalla definizione delle prestazioni; b) secondo il criterio della sostenibilità e della esigibilità, che è progressivamente garantita su tutto il territorio nazionale fino al raggiungimento di livelli ottimali; c) con modalità che coinvolgono tutti gli attori della scuola".

Inoltre, - e questo è il punto centrale - l'accordo ha come oggetto il conferimento di funzioni amministrative e servizi pubblici statali nelle materie dell'istruzione e dell'IeFP. Il Governo si impegna a trasferire le risorse rispetto alle funzioni oggetto dell'Intesa, mentre le Regioni si obbligano ad emanare una propria normazione organica in materia di programmazione della rete scolastica. Sempre riguardo alle funzioni amministrative e alla loro possibilità effettiva di esercizio, Stato e Regioni concordano, inoltre, sulla possibilità di avvalersi del personale degli uffici dell'amministrazione scolastica periferica, che dovranno essere trasferiti nella misura necessaria al raggiungimento dell'idoneità operativa e gestionale relativa all'esercizio delle funzioni oggetto di trasferimento, fatto salvo il mantenimento di un presidio per le funzioni proprie dello Stato. Apposito capitolo contiene, infatti, il punto di snodo strategico del trasferimento dei beni e delle risorse umane⁴⁵¹, strumentali e finanziarie.

⁴⁴⁸ Sottolinea l'importanza dell'interpretazione consensuale dei vari titoli competenziali e della fissazione di un puntuale itinerario che porti all'attribuzione alle Regioni delle competenze amministrative connesse a tali titoli, P. CARETTI, *op. ult. Cit.*, p. 461. L'Autore, avendo partecipato al processo, sottolinea che "dopo oltre due anni di lavoro a vari tavoli (tecnici e politici), con coinvolgimento dei Ministeri interessati (Istruzione e Tesoro), dei sindacati, delle rappresentanze degli enti locali, si è arrivati alle soglie del rinnovo dei Consigli e delle Giunte regionali a definire un testo di accordo, ricco di soluzioni di compromesso (come ogni accordo), ma che tuttavia segnava una tappa importante quanto meno nell'avvio del processo di attuazione del Titolo V nel settore qui in esame."

⁴⁴⁹ Il confronto tecnico sull'attuazione del titolo V e sulla ricognizione delle competenze degli enti istituzionali coinvolti nel processo attuativo, iniziato in seno alla Conferenza Unificata (a luglio 2007) e proseguito il 14 novembre 2007 presso il Ministero della Pubblica istruzione, ha consentito alle Regioni - sulla base anche di una condivisione di massima del Ministero della Pubblica Istruzione delle linee di fondo di definizione della materia - di elaborare una proposta organica di Intesa tra lo Stato e le Regioni concernente l'attuazione del Titolo V per il settore istruzione, approvata dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni il 9 ottobre 2008.

⁴⁵⁰ In particolare, come sottolinea A. POGGI, *op. ult. cit.*, pp. 2-3, è contenuta una ricognizione, anche sulla base della giurisprudenza costituzionale, delle "norme generali" (autonomia delle istituzioni scolastiche, ordinamenti, valutazione degli apprendimenti e valutazione e monitoraggio del sistema, carriera degli studenti, criteri di selezione del personale dirigente, docente e ATA, riconoscimento dei titoli, diritti e obblighi delle scuole non statali) e dei "principi fondamentali" (libertà di insegnamento, sviluppo dell'autonomia scolastica, libertà di accesso, pari opportunità, diritto all'apprendimento lungo tutto il corso della vita, organi territoriali della scuola) della materia istruzione.

⁴⁵¹ Nello specifico, prevedendo che il personale dirigente, docente e A.T.A. della scuola resti alla dipendenza organica dallo Stato, con stato giuridico e trattamento economico fissato dalla contrattazione nazionale di comparto e - sulla base di questa - dalla contrattazione integrativa. Le parti si impegnano a far sì che, nel rispetto della normativa statale in materia di autonomia delle Istituzioni scolastiche, della

La battuta d'arresto che ha subito il processo della stipula dell'Intesa non è priva di conseguenze, dal momento che l'art. 8 della legge delega pare considerarla (comma 2) come elemento congiunto indissolubilmente con quello relativo alle funzioni (attualmente) esercitate dalle Regioni. Ovverosia, il sistema si regge sull'intesa e sul successivo trasferimento di funzioni alle Regioni che attua il nuovo Titolo V, che ovviamente ricomprende anche quelle già oggi esercitate dalle Regioni (comma 3). Dunque, in assenza dell'Intesa, per superare l'*empasse* che tale assenza determina, l'unica via è quella di intendere che nelle spese relative ai LEP vadano ricondotte, per ora, le funzioni attualmente esercitate dalle Regioni e, successivamente, quelle ulteriori che verranno loro trasferite ai sensi dell'intesa prevista⁴⁵². Si imporrà, dunque, un ricalcolo delle risorse da collocare sulle Regioni sulla base dei nuovi trasferimenti, con il dettaglio non poco problematico che i costi *standard*, diversamente dal settore delle funzioni già attribuite, dovranno essere calcolati su funzioni che non sono mai state esercitate dalle Regioni. Pare evidente che mancherà il parametro per tale calcolo, salvo adattare (ammesso che ciò sia possibile) il costo sostenuto sino ad oggi dallo Stato. In questo caso, si intaccherà però uno dei principi più innovativi del federalismo fiscale, ovvero l'idea che i costi standard siano ancorati al fabbisogno *standard* per effettuare il *benchmark* con la regione più "virtuosa" al fine di distinguere fra erogazioni di servizi efficienti e meno efficienti.

In conclusione, il meccanismo ivi configurato pare "reggere" solo se prima di effettuare valutazioni circa i fabbisogni standard vi sia un concreto esercizio delle funzioni il cui costo deve essere calcolato. Sarebbe dunque necessario non saltare, né invertire, alcun passaggio: previa stipulazione dell'intesa, trasferimento stabile delle funzioni e, solo infine, calcolo delle spese.

specifica disciplina circa l'imputazione della spesa di personale, in riferimento ai diversi ruoli di appartenenza del personale medesimo, nonché nel rispetto della contrattazione collettiva nazionale di comparto, il personale passi alla dipendenza funzionale delle Regioni, le quali, nell'ambito delle dotazioni organiche complessivamente assegnate, provvedono anche alla programmazione e alla distribuzione territoriale, in piena collaborazione con gli Enti locali e le istituzioni scolastiche nelle forme determinate dalle leggi regionali.

⁴⁵² Giunge a questa interpretazione P. CARETTI, *op. ult.cit.*, p. 462.

RIFLESSIONI CONCLUSIVE

Il presente lavoro si è proposto di verificare la portata attuale del diritto all'istruzione, quale risultante dei molteplici processi di riforma avviati in tempi più o meno recenti, i quali hanno alterato la fisionomia del complessivo sistema di istruzione.

Il significato e la portata degli art. 33 e 34 della Costituzione, in cui si rinviene la nozione del diritto sociale all'istruzione, sono stati ampliati ed arricchiti di contenuti attraverso l'attuazione che, negli anni, è stata compiuta dal legislatore ordinario e di revisione costituzionale, oltretutto dalla Corte. La nozione stessa di tale diritto ha subito profondi mutamenti, risultando oggi un diritto a "più componenti", le quali sono, tuttavia, spesso considerate dal legislatore nazionale e regionale come singoli segmenti o settori a sé stanti, avulsi dal sistema complessivo. Di talché l'attuazione del diritto all'istruzione sta avvenendo passo a passo, a velocità differenti con riferimento a tali singoli segmenti e non senza arretramenti. Ciò è risultato particolarmente evidente dal raffronto tra l'istruzione e l'IeFP e tra il sistema di attuazione del diritto allo studio rivolto agli studenti delle scuole di I e II grado ed il diritto allo studio universitario. Analoga considerazione vale per i diritti, le libertà e gli interessi legittimi che, insieme, *costituiscono* l'unitario diritto all'istruzione. Si pensi, ad esempio, ai differenti tempi che sono stati necessari per ottemperare alle diverse previsioni costituzionali in merito, alcune delle quali risultano tutt'oggi spesso ancora interpretate come meramente programmatiche mentre altre sono state considerate prescrittive già all'indomani dell'emanazione della Costituzione.

La ricostruzione del quadro normativo attuale ha mostrato con chiarezza la sua mancata corrispondenza con il complessivo assetto dell'attribuzione di compiti e funzioni ai vari livelli di governo che la Costituzione riformata nel 2001 prefigura in maniera differente, risultando invece ancora fondamentalmente Stato-centrica. La riforma complessiva del sistema scolastico, avviata in epoca successiva alla riforma del Titolo V, sotto molteplici punti di vista, non ha tenuto in debita considerazione il mutato riparto di competenze legislative ed amministrative, interpretando in maniera estensiva il ruolo statale in materia. La Corte, dal canto suo, è intervenuta spesso avallando tale concezione, mentre più raramente l'ha censurata. Rispetto a ciò, anche l'operato dei legislatori regionali si trova ad arrancare. L'analisi della legislazione regionale successiva alla Riforma relativa alle materie ora affidate al livello di governo regionale

ha fatto emergere, da un lato, la volontà di interpretare il proprio ruolo nel settore dell'istruzione, ma dall'altro, la difficoltà nel riuscire. Ciò è in parte dovuto alla segnalata asimmetria tra competenze legislative e attribuzione delle relative funzioni (in considerazione del mancato trasferimento di funzioni, beni e risorse che era stato stabilito già con il d.lgs. n. 112/1998), in parte all'indisponibilità delle leve finanziarie ed umane necessarie per poter e programmare *proprie* politiche in materia ed, infine, al fatto che l'istruzione è al centro di più processi di riforma, avviati in tempi diversi ed ancora *in itinere*.

Il legislatore regionale, infatti, negli ultimi anni si è costantemente trovato ad occuparsi dell'istruzione e dell'IeFP in contesti non definitivi, stretto tra l'inattuazione di una riforma appena varata e l'annuncio o l'avvio di una successiva; dunque, si giustifica in parte, una certa difficoltà di orientamento. Si consideri, ad esempio, la riforma complessiva del sistema scolastico avviata nel 2003 e non ancora definitivamente conclusa, il processo di trasferimento delle funzioni amministrative mai avvenuto, l'(in)attuazione della riforma costituzionale con riferimento al riparto delle competenze legislative che si sta realizzando con fatica e solo sulla spinta di pronunce delle Corti costituzionale ed, infine, l'avvio del federalismo fiscale.

Quest'ultimo coinvolge direttamente il diritto sociale all'istruzione, con riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni di cui si prevede, con specifiche modalità, il finanziamento integrale. Tuttavia, avviato nel 2009, pare aver subito una battuta d'arresto, prima che vedesse la luce il decreto delegato relativo ai LEP in materia di istruzione. Inoltre, anche la legge di delega stessa ha lasciato molti nodi irrisolti, alcuni dei quali hanno implicazioni non di poco momento anche per il settore oggetto del presente lavoro. Ad esempio, esso prevede che, a regime, tutti livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione dovranno essere finanziati dallo Stato, il quale dovrà trasferirne le risorse necessarie calcolate sul costo delle prestazioni. Tuttavia, le funzioni amministrative oggi sono esercitate in larga parte dal centro: non risulta affatto chiaro come è possibile calcolare a priori il costo sostenuto dalle Regioni per funzioni che esse non esercitano. Da ciò discende la considerazione che sarebbe necessario che, preliminarmente alla determinazione dei LEP e all'individuazione di costi, si realizzi ri-allocazione delle funzioni amministrative.

Inoltre, dovrebbero venir reconsiderati due elementi che il delegante pare aver erroneamente supposti, al fine di velocizzare l'attuazione del federalismo fiscale. Ci si riferisce qui alla possibilità di trarre i LEP, su cui poggia il sistema, dalla legislazione vigente (nelle more che ciò avvenga con atto legislativo) e al trasferimento delle funzioni che avviene sulla base "dell'Intesa Stato-Regioni). Quest'ultima, infatti, non è mai stata raggiunta, benchè la stipula fosse apparsa ormai prossima al momento dell'emanazione della legge delega sul federalismo. Se non verrà rivisto il meccanismo ad essa relativo, le funzioni amministrative che potranno essere coinvolte dal sistema non potranno che essere limitate a quelle (poche) già oggi esercitate dalle Regioni. Ne deriverebbe un'amputazione importante della portata innovativa della riforma con riferimento alla tutela dei diritti fondamentali. Anche il primo elemento segnalato è

potenzialmente in grado di bloccare l'attuazione del sistema, giacchè dall'analisi della legislazione vigente è risultato come non sia possibile da essa trarre o desumere i LEP posti a base dell'innovativo sistema di finanziamento.

Infine, dall'analisi del sistema di prefigurato il nodo più problematico è costituito dalla determinazione dei fabbisogni e dei costi *standard* in materia di istruzione, non essendo stato chiarito sulla base di cosa si possa “calcolare” quanto spendono (id est *dovrebbero spendere*) le Regioni per erogare prestazioni al livello essenziale e cosa si debba intendere per “costo *standard*”. La legge non precisa nulla sul punto, evincendosi solamente che esso coincide con la chiave di volta per realizzare l'auspicato passaggio dalla spesa storica al costo efficiente. Tuttavia, è ancora da chiarire come calcolare concretamente il costo *standard*, posto che esso deve essere riferito ad una non meglio specificata Regione *benchmark*, senza che vengano considerate tutte le difficoltà che discendono, ad esempio, dall'impossibilità di “mettere mano” nei bilanci regionali (redatti, notoriamente, con criteri difformi), al fine di comparare le spese a livello interregionale e di individuare in essi le risorse derivate dallo Stato e a oggi destinate a prestazioni che coincidano con quelli che dovrebbero essere i LEP essenziali.

Occorrerà attendere che vengano disegnati i contorni del federalismo fiscale in questo settore e che, come previsto dalla riforma dell'istruzione secondaria superiore, le Regioni ridefiniscano i propri sistemi di IeFP per poter trarre un bilancio nei termini sopra precisati e dire se essa avrà raggiunto l'obiettivo di riorganizzare il sistema in maniera efficiente, efficace e rispettosa dell'autonomia decisionale e delle competenze attribuite ai vari livelli di governo.

BIBLIOGRAFIA

ABBAMONTE G., *Diritto all'istruzione e obbligo scolastico, (l'insegnamento statale e non statale)*, in IACCARINO C.M. (a cura di), *L'istruzione pubblica, Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione (ISAP)*, Neri Pozza Editore, Vicenza, 1967, p. 39 ss.

AGASISTI T., *Educational vouchers in Italy: theory, design, effect*, Politecnico di Milano and Teachers College Columbia University, Mimeo, 2008.

AHLIN Å., *Does school competition matter? Effects of a Large-scale School Choice Reform on Student Performance*, Department of Economics, Uppsala University, Uppsala, 2003.

ALESSI R., *Le prestazioni amministrative rese ai privati*, Giuffrè, Milano, 1956.

AMBROSINI M., *Classi ponte? Un'invenzione italiana*, in www.lavoce.info, 2008.

ANTISERI D., INFANTINO L., *Principi epistemologici a difesa del buono scuola*, in S. VERSARI (a cura di), *La scuola della società civile tra Stato e mercato*, Rubettino, Catanzaro 2002.

ANTONACCI M.C., *L'autonomia scolastica: il caso della Provincia autonoma di Trento. Il quadro normativo*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, p. 309 e ss.

ANTONINI L., *Competenza, finanziamento e accountability in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 1/2003, p. 70 e ss.

ANTONINI L., *I buoni scuola del Piemonte e dell'Emilia-Romagna: due filosofie a confronto*, in *Non Profit*, 2001, n. 1, p. 35 ss.

ANTONINI L., *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000.

ANTONINI L., *Le vicende e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 13 e ss.

ARRIGO G., *Il diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Milano, Giuffrè, 2001.

ASTRID, *Istruzione e formazione dopo la modifica del Titolo V della Costituzione*, studio coord. da DE MARTIN G.C., in www.astrid-online.it, 2003.

ATRIPALDI V., *Il diritto allo studio*, Napoli, 1974.

AZZARITI G., *Ipotesi sui diritti sociali*, in *Nuvole*, 1993, n. 5.

BALBONI E., *Il nome e la cosa. Livelli essenziali dei diritti e principio di eguaglianza*, in *Scritti in onore di G. Berti*, Milano, 2005.

BALBONI E., *Livelli essenziali: il nuovo nome dell'eguaglianza? Evoluzione dei diritti sociali, sussidiarietà e società del benessere*, in BIANCHI P. (a cura di), *La garanzia dei diritti sociali nel dialogo tra legislatori e Corte Costituzionale*, Pisa university press, 2006.

BALDASSARRE A., *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, vol. IX, Roma, Treccani, 1989.

BALUCANI L., *Le competenze delle Regioni in materia di istruzione professionale dopo i decreti sul trasferimento delle funzioni statali*, in *Foro amm.*, 1973, p. 394 e ss.

BARETTONI ARLERI A., MATARAZZO F., *Università degli studi*, in *Enc. del dir.*, XLV, Milano, 1992, p. 822 e ss.

BARROW L., ROUSE C.E., *School Vouchers: Recent findings and unanswered questions*, in *Economic Perspectives*, n.3Q, Federal Reserve Bank of Chicago, Chicago, 2008.

BARTLETT W., LE GRAND J., *The theory of quasi-markets*, in J. LE GRAND, e W. BARTLETT, *Quasi-markets and social policy*. Macmillan Press, London, 1993.

BASSANINI F., ONIDA V., *Problemi di diritto regionale*, Vol II, *Trasferimento delle funzioni e attuazione dell'ordinamento regionale*, Milano, 1974.

BEDOGNI S., *I minori stranieri tra disagio e integrazione nell'Italia multietnica*, Harmattan Italia, 2004.

BELLETTI M., *Il controverso confine tra «livelli essenziali delle prestazioni», principi fondamentali della materia e divieto del vincolo di destinazione di finanziamenti statali, attendendo la perequazione nelle forme della legge n. 42 del 2009*, in *Le Regioni*, 2009, p. 747 e ss.

BENAZZO A., *Diritti fondamentali, giudici costituzionali e integrazione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 1998, p. 861 e ss.

BIFULCO D., *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Jovene, Napoli, 2003.

BIN R., *Che ha di federale il «federalismo fiscale»?», in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 5 del 2008, p. 525 e ss.*

BIN R., *Diritti e fraintendimenti*, in *Ragion pratica*, n. 14, 2000.

BIONDI DAL MONTE F., *I diritti sociali degli stranieri tra frammentazione e discriminazione. Alcune questioni problematiche*, in *Le Istituzioni del Federalismo* 2008, p. 557 e ss.

BJÖRKLUND A., CLARK M., EDIN P.A., FREDRIKSSON P., KRUEGER A., *The market comes to education in Sweden: An evaluation of Sweden's surprising school reforms*, Russel Sage Foundation, New York, 2005.

BOMBARDELLI M., COSULICH M. (a cura di), *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, Cedam, Padova, 2005.

BONETTI P., *I principi, i diritti e i doveri, Le politiche migratorie*, in B. NASCIMBENE (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Padova, Cedam, 2004, p. 110 ss.

BORDIGNON B. (a cura di), *Manuale del buono scuola*, Falzea editore, Reggio Calabria 2002.

BOTTINO G., *La gestione amministrativa e contabile delle istituzioni scolastiche*, in E. DE MARCO, *La pubblica istruzione*, Trattato di dir. amm., Cedam, vol. XXIX, 2007.

BRANCASI A., *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, p. 41 e ss.

BRUNELLO G., CHECCHI D., *Buoni scuola made in Italy*, in G. BRUNELLO, D. CHECCHI, A. ICHINO, C. LUCIFORA, *Per una analisi critica del mercato del lavoro*, Il Mulino, Bologna 2005.

BRUNELLO G., CHECCHI D., *School vouchers italian style*, in *Giornale degli economisti e annali di economia*, n. 3/4, 2004.

BURGARELLA M., *Il finanziamento dell'istruzione*, nota redatta per Astrid, in www.astrid-online.it, 2008.

CABRAS D., *Il processo di attuazione della legge delega in materia di federalismo fiscale: il ruolo del Parlamento*, in www.federalismi.it, n. 11, 2009.

CALAMANDREI P., *Difendiamo la scuola democratica*, in www.costituzionalismo.it, fasc. 3, 2008, p. 9 (con nota introduttiva di L. PATRUNO).

CALCERANO L., MARTINEZ Y CABRERA G., *Scuola* (ad vocem), in *Enc. del dir.*, Milano 1989.

CAMPIONE V., *Il dibattito pubblico*, in V. CAMPIONE A. POGGI (a cura di), *Sovranità, decentramento, regole. I livelli essenziali delle prestazioni e l'autonomia delle istituzioni scolastiche*, Il Mulino, 2009.

CARACCIOLLO LA GROTTIERA A., *Il diritto allo studio nelle scuole non statali*, in *Foro amm.*, 1997, p. 1865 e ss.

CARAVITA B., *Buoni scuola e stato sociale: l'esperienza lombarda*, in *Non Profit*, 2001, n. 1, p. 49 ss.

CARETTI P., *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Giappichelli Editore, Torino, 2005.

CARETTI P., *I possibili effetti paradossali dell'attuazione del federalismo fiscale in relazione al mancato trasferimento delle funzioni alle Regioni: il caso emblematico dell'istruzione scolastica*, in *Le Regioni*, 2010, p. 459 e ss.

CARLASSARE L., “*Norme regolatrici della materia*” modificabili con regolamento? *Un'ipotesi logicamente impossibile*, in *Giur. Cost.*, 2009, p. 2316 e ss.;

CARNOY M., AMITA CHUDGAR F.A., LUSCHEI T.F., WITTE J.F., *Vouchers and Public School Performance: A Case Study of the Milwaukee Parental Choice Program*, Economic Policy Institute, Washington DC, 2007.

CASSESE S., *Artt. 33 – 34*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della costituzione*, Bologna-Roma, 1976, p. 210 e ss.

CASSESE S., *Il disegno del terzo decentramento*, in *Giorn. dir. amm.*, 1997, p. 417 e ss.

CASSESE S., *La scuola italiana tra Stato e società: servizio pubblico statale e non statale*, in *Foro it.*, 1991, V, p. 213 e ss.

CASTELLI L., *Istruzione e regioni: la legislazione regionale dopo il Titolo V*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, p. 839 e ss.

CATURANO A., *Imponente sostegno della Regione Piemonte allo sviluppo dell'autonomia scolastica*, in *Nuova Rass.* 1996, p. 2197 e ss.

CAVALLARO C., *Il sistema integrato di istruzione e formazione professionale* in ISSIRFA – CNR, *Le parole-chiave del federalismo fiscale*, Roma, 2009, p. 49 e ss.

CAVANA P., *Diritto allo studio e parità scolastica*, in *Iustitia*, 1999.

CERRI A., *Uguaglianza (principio costituzionale di)*, in *Enc. giur.*, Roma, 1994.

CIMBALO G., *Il servizio scolastico integrato nelle prime esperienze regionali*, MARZUOLI C. (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, Bologna, 2003, pp. 347 e ss.

CIMBALO G., *La scuola tra servizio pubblico e principio di sussidiarietà, Legge sulla parità scolastica e libertà delle scuole private confessionali*, Torino, Giappichelli, 1999.

CIMBALO G., *Le regioni alla ricerca di una identità inesistente. La legislazione regionale tra "differenziazione dell'offerta formativa" e parità scolastica*, Torino, Giappichelli, 2003.

CIMBALO G., *I rapporti finanziari tra Stato e Confessioni religiose*, Milano, Giuffré 1989.

COCCONI M., *Le regioni nell'istruzione dopo il nuovo Titolo V*, in *Le Regioni*, 2007, p. 725 e ss.

COCOZZA F., *Diritto comune delle libertà in Europa. Profili costituzionali della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo*, Torino, 1994.

CORRADINI L., *Democrazia scolastica*, La scuola, Brescia, 1976.

CORRADINI L., *Democrazia scolastica*, in MARZUOLI C. (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, Bologna, 2003, p. 40.

CORTE DEI CONTI, *Indagine sulla riorganizzazione dell'Amministrazione scolastica con particolare riguardo alle strutture decentrate*, Relazione allegata alla delibera n. 5/2007/G, Roma, 2007.

CORTESE F., *L'istruzione tra norme generali e principi fondamentali: ossia, la Corte costituzionale tra contraddizioni formali e conferme sostanziali*, in *Le Regioni*, 2010, p. 511 e ss.;

CORTESE F., *Sul diritto-dovere all'istruzione e formazione tra potestà legislativa statale e competenze regionali: anatomia di un'interpretazione*, in *Giur. Cost.*, fasc. 6, 2010, p. 4350 e ss.

COSENTINO P., *Assistenza scolastica*, in *Enc. giur.*, Roma, 1988.

COSÌ D., *Istruzione artigianale e professionale e assistenza scolastica nel D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616*, Napoli, 1980.

CRISAFULLI V., *La scuola nella Costituzione*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1956.

CTFP (Commissione Tecnica della Finanza Pubblica), *Rapporto Intermedio sulla Revisione della Spesa*, Doc. 2007/9, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Roma, 2007.

CUNIBERTI M., *La cittadinanza*, Padova, Cedam, 1997.

D'ANDREA A., *Diritto all'istruzione e ruolo della repubblica: qualche puntualizzazione di ordine costituzionale*, intervento reso al Convegno "Insegnanti Scuola Costituzione", 5 ottobre 2009 in occasione della Giornata mondiale dell'Insegnante, Centro Studi della Gilda, Roma, 2009.

D'ORAZIO G., *Lo straniero nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1992.

DALLE FRATTE G. (a cura di), *Il sistema scolastico e formativo, le condizioni della parità*, Trento Unoedizioni, 1996.

DANIELE N., *L'ordinamento scolastico italiano*, in G. SANTANIELLO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, 1988, p. 364 e ss.

DE LUCA M., *Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali*, in *Dimensione sociale del mercato unico europeo*, Milano, 1990, p. 61 e ss.

DE MARTIN G. C., COCOZZA A., PORROTTA G. (a cura di), *Istituzioni scolastiche e formative e sistema regionale e locale*, Padova, Cedam, 2008.

DE MARTIN G.C., *Le funzioni amministrative delle Regioni e degli enti locali dopo la legge n. 42/09*, in *Amministrare*, n. 3, 2010.

DE SALVIA M., *La convenzione europea dei diritti dell'uomo. Procedure e contenuti*, Napoli, 1999.

DE SALVIA M., *Lineamenti di diritto europeo dei diritti dell'uomo*, Padova, 1993.

DE SIMONE S., *I principi costituzionali della scuola paritaria*, in *Riv. giur. della scuola*, 1972, p. 1 e ss.

DE SIMONE S., *Sistema del diritto scolastico italiano: i principi costituzionali*, Milano, 1973.

DELLA MORTE M., *Profili costituzionali di tutela del diritto allo studio tra Stato e Regioni*, in L. CHIEFFI (a cura di) *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Cedam, Padova, 1999, p. 477 e ss.

DEMURO G., *Art. 14*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti*, Il Mulino, Bologna, 2001.

DI FRANCIA A., *La condizione giuridica dello straniero in Italia*, Giuffrè, 2006.

DONATI F., *Pubblico e privato nel sistema dell'istruzione scolastica*, in *Le Regioni*, 1999, p. 537 e ss.

DONATI P., TRONCA L., *Il capitale sociale degli italiani. Le radici familiari, comunitarie e associative del civismo*, FrancoAngeli, Milano, 2008.

DUTTO M. G., *Il buono scuola regionale: intervento di settore o strumento di governance*, in *Non Profit*, Rimini, n. 1, 2002, pp. 151-175.

ESPOSITO C., *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Giuffrè editore, Milano, 1958.

F. PUZZO, *Il federalismo fiscale*, Milano, Giuffrè, 2002.

FARO S., MARAVIGLIA C., *Formazione professionale*, in M.P. CHITI, G. GRECO, (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 1997.

FAVARD J., *Le labyrinthe des droits fondamentaux*, in *Droit social*, 1999, p. 215 e ss.

FERIOLI E., *Esiti paradossali dell'innovativa legislazione regionale in tema di asili nido, tra livelli essenziali ed autonomia finanziaria regionale*, in *Le Regioni*, 2004, p. 743 e ss.

FERRAJOLI C. F., *L'organizzazione scolastica ancora al centro del contenzioso costituzionale tra stato e regioni*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti* n. 4, 2011.

FERRARI S., IBÀN I.C., *Diritto e religione in Europa occidentale*, Bologna, Il Mulino, 1997.

FONTANA A., PETRINA F., *Valutazioni sull'efficacia della politica di contenimento del personale del comparto scuola attuata dal 1997 al 1999*, Ministero del Tesoro, Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, Roma, 2001.

FRACCHIA F., *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, Giappichelli, Torino, 2008.

FRIEDMAN M., *Capitalism and Freedom*, The University of Chicago Press, Chicago, 1962.

GALLO F., *Prime osservazioni sul nuovo articolo 119 della Costituzione*, in *Rassegna tributaria*, vol. 2, 2002, p. 585 e ss.,

GOSETTI DI STURMECK G., *La Corte Costituzionale alla ricerca di una "precisa linea di demarcazione tra 'norme generali sull'istruzione' e 'principi fondamentali' di tale materia"*, in www.federalismi.it, 2009.

GRANELLO S., *Il bilancio delle scuole, questo sconosciuto*, Fondazione G. Agnelli, Working Paper, n. 21, 2010.

GUAZZAROTTI A., *Diritti fondamentali e Regioni: il nuovo Titolo V alla prova della giurisprudenza costituzionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 5, 2008, p. 599 e ss.

HÄBERLE P., *Le libertà fondamentali nello stato costituzionale*, trad. it., Roma, 1993, p.173 ss.

HOLMES S., SUNSTEIN C. R., *Il costo dei diritti*, trad. it, Il Mulino, Bologna, 2000.

IMARISIO L., *Norme costituzionali programmatiche e tutela dei diritti sociali: alcune riflessioni sulle esperienze italiana e francese*, in *I Diritti fondamentali in Europa*, Giuffrè, Milano, 2002.

INFANTINO L., (a cura di), *In difesa della scuola libera. Il buono scuola*, Borla, Roma 1994.

JORIO E., *L'attuazione del federalismo fiscale*, in JORIO E., GAMBINO S., D'IGNAZIO G., *Il federalismo fiscale*, Maggioli editore, 2009.

LANEVE G., *Regioni e istruzione e formazione professionale, profili costituzionali*, in *Profili di innovazione*, Cacucci editore, Bari, 2008.

LEO S., *La materia dell'istruzione: le difficoltà di ricostruzione del sistema delle fonti*, in TARCHI R. (a cura di), *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio*, Torino, 2006.

LOY G., *Formazione professionale*, in *Dig. Disc. Priv.*, sez. civ., vol. VI, Torino, Utet, 1994, p. 261 e ss.

LUCIANI M., *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di M. Mazziotti di Celso*, I, Cedam, Padova, 1995.

LUCIFREDI R., *I principi costituzionali dell'ordinamento scolastico italiano*, in *Riv. Giur. della scuola*, 1964, p. 15 e ss.

LUNARDON F., *Il diritto alla formazione nell'ordinamento europeo e nella Costituzione italiana*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, anno IX, 2, Edizioni scientifiche italiane, 2010.

MAGAGNI M., *L'evoluzione della tutela dei diritti fondamentali nella giurisprudenza e nella prassi delle Comunità europee*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 1979, p. 880 e ss.

MARCHETTI G., *Istruzione e formazione*, in E. DE MARCO (a cura di), *La pubblica Istruzione*, Trattato di diritto amministrativo, vol. XXXIX, Cedam, 2007.

MARRACCINI R., *Note al Decreto Legislativo n. 216 del 26 novembre 2010 "Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province"*, in www.padaniaoffice.org, 2011.

MARZUOLI C., *L'attuazione della riforma costituzionale: l'istruzione (appunti)*, www.astrid-online.it, 2002.

MARZUOLI C., *L'istruzione e il Titolo V: alcuni pericoli da evitare*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2006, pp. 165 e ss.

MASTROPASQUA S., *Scuole (assistenza nelle)*, in *Novissimo dig.*, Torino, 1986.

MAUCERI C., *Il buono scuola di Formigoni e le incoerenze della sinistra di Governo*, in *École*, n. 1, 2001.

MAZZIOTTI DI CELSO M., *Studio, (diritto allo)*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 1989.

MAZZOCCHI G., VILLANI A., *La scelta della scuola e il sistema dei "vouchers"*, in *Vita e pensiero*, 1998, n. 10, p. 657 e ss.,

METCALF K.K., WEST S.D., LEGAN N.A., PAUL K.M., BOONE W.J., *Evaluation of the Cleveland Scholarship and Tutoring Program, Summary Report 1998-2002*, Indiana University School of Education, Bloomington, 2003.

MILAZZO P., *La corte costituzionale interviene sul riparto di competenze legislative in materia di istruzione e "raffina" il principio di continuità*, in *Le Regioni*, 2004, p. 963 e ss.;

MINNEI E., *La legittimità costituzionale del buono scuola. La legge del Veneto in materia di diritto allo studio*, in *Non Profit*, n. 1, 2001, p. 61 ss.

MIUR, *La scuola statale: sintesi dei dati anno scolastico 2008/2009*, MIUR, Roma, 2009.

MOR G., CAMERLENGO Q., VIGEVANI G.E., *Commento all'art. 2 del Prot. n. 1 CEDU*, in BARTOLE S., CONFORTI B., RAIMONDI G., (a cura di), *Commentario alla Convenzione*

europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, Cedam, Padova, 2001.

MSE (Ministero dello Sviluppo Economico), *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, 2007.

MURA A., *Artt. 33 – 34*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della costituzione*, Bologna-Roma, 1976, p. 253 e ss.

MURA A., *Scuola, cultura, ricerca scientifica*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1997, p. 233 e ss.

NATALINI A., *La formazione professionale*, in S. CASSESE (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2003.

NICODEMO S., *L'istruzione tra "principi fondamentali" e "norme generali"*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2006, p. 128 e ss.

NICODEMO S., *Livelli di legislazione e "livelli di principi" in materia di istruzione*, www.forumcostituzionale.it, 2005.

OECD, *education at a Glance 2010, OECD indicators*, in www.oecd.org, 2010.

PAJNO A., *Autonomia delle scuole e riforme istituzionali*, in *Rapporto sulla scuola dell'autonomia 2002*, Armando editore, 2002.

PAJNO A., CHIOSSO G., BERTAGNA G., *L'autonomia nelle scuole*, Brescia, 1998.

PAJNO A., *Costruzione del sistema di istruzione e «primato» delle funzioni amministrative*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 5, 2004, p. 533 e ss.

PALADIN L., *Eguaglianza (diritto costituzionale)*, in *Enc. del dir.*, XIV, Milano, 1965.

PIETRANGELO M., *La giurisprudenza costituzionale, 2008*, in ISSIRFA- CNR, *Sesto rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*, Giuffrè, 2011.

PITRUZZELLA G., *Il pluralismo della scuola e nella scuola*, in *Studi in onore di F. Benvenuti*, Modena, 1996.

PITRUZZELLA G., *Provvidenze alla scuola e provvidenze agli alunni: una distinzione per nuovi sviluppi del pluralismo scolastico*, in *Giur. cost.*, n. 1, 1995, p. 580 e ss.

PIZZORUSSO A., *La libertà di insegnamento*, in BARILE P. (a cura di), *La pubblica sicurezza, Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Neri Pozza ed., Vicenza, 1967.

POGGI A., *Art. 34*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, 2006, p. 699 e ss.

POGGI A., *Costi standard e livelli essenziali delle prestazioni. Commento agli articoli 2, 7, 8, 9, 10*, in PIZZETTI F., NICOTRA V., SCOZZESE S., *Il federalismo fiscale*, Donzelli, Roma, 2009, p. 109 e ss.

POGGI A., *Dalla Corte un importante (anche se non decisivo) monito di arretramento alle "politiche governative" sull'istruzione, Nota a prima lettura della sentenza n. 200 del 2009*, in www.federalismi.it, 2009.

POGGI A., *Gli aspetti istituzionali*, in ASTRID, *Autonomia scolastica, note e contributi*, www.astrid-online.it, 2008.

POGGI A., *Il "sistema nazionale di istruzione" dopo la revisione costituzionale. Spunti per una rilettura del principio pubblico-privato alla luce del principio di sussidiarietà*, in www.federalismi.it, 2005.

POGGI A., *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle Istituzioni scolastiche*, in *Le Regioni*, 2002, p. 771 e ss.

POGGI A., *L'accordo Stato-Regioni in materia d'istruzione e le prospettive del federalismo fiscale per la scuola*, working paper n. 33/2010, Fondazioni G. Agnelli, 2010.

POGGI A., *L'analisi scientifica*, in V. CAMPIONE A. POGGI, *Sovranità, decentramento, regole. I livelli essenziali delle prestazioni e l'autonomia delle istituzioni scolastiche*, il Mulino, 2009.

POGGI A., *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie regionali*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2-3, 2004, p. 229 e ss.

POGGI A., *La legge delega sul federalismo fiscale*, in *pubblicazioni ADI*, www.adiscuola.it, 2009.

POGGI A., *La legislazione regionale sull'istruzione dopo la revisione del Titolo V. Poche prospettive e molti problemi*, in BOMBARDELLI M., CONSULICH M., *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, Padova, Cedam, 2005.

POGGI A., *La legislazione regionale sull'istruzione dopo la revisione del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2005, p. 927 e ss.

POGGI A., *Un altro pezzo del "mosaico": una sentenza importante per la definizione del contenuto della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di istruzione*, in www.federalismi.it, 2004.

POTOTOSCHNIG U., *Insegnamento, istruzione, scuola*, in *Giur. Cost.* 1961 e in *Scritti scelti*, Padova, Cedam, 1999, p. 709 e ss.

POTOTOSCHNIG U., *La competenza regionale in materia istruzione e formazione professionale*, in *Riv. Giur. della scuola*, nn. 4/5, 1973.

POTOTOSCHNIG U., *Istruzione (diritto di)* in *Enc. del dir.*, vol. XXIII, Milano, Giuffrè, 1973, p. 96 e ss.

RANDAZZO B., *Lo straniero nella giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'uomo*. Quaderno predisposto in occasione dell'incontro trilaterale delle Corti costituzionali italiana, spagnola e portoghese Madrid, 25 - 26 settembre 2008, Sez. 2, par. 3, 2008.

RESCIGNO U., *Costituzione italiana e Stato borghese*, Roma, 1973.

RICCI M.R., *Art 34. Diritto all'istruzione e diritto allo studio*, contributo al Convegno Nazionale "Insegnanti, Costituzione, Scuola", 5 ottobre 2009, in occasione della Giornata mondiale dell'Insegnante, 2009.

ROCCELLA M., *Formazione, occupabilità, occupazione nell'Europa Comunitaria*, relazione al congresso AIDLASS, 2006, in *Giorn. di dir. del lavoro e di relazioni industriali*, n. 113, 2007.

RODOTÀ S., *La nostra scuola e la loro*, in *Il manifesto del mese*, 1994.

ROSBOCH M., *Il diritto allo studio universitario dalla Costituzione all'epoca delle autonomie* in E. GENTA (a cura di), *Il diritto allo studio universitario: radici e prospettive*, L'Artistica Editrice, 2001.

ROVAGNATI A., *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto alla salute: un primo esempio di attuazione della previsione di cui alla lett. m), Il comma, art. 117 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, p. 1141 ss.

RUSTICO L., *La cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione* in *Dir. Rel. Ind.*, 2009, p. 219 e ss.

SALAZAR C., *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2000.

SALAZAR C., *L'art. 119 Cost. tra (in) attuazione e "flessibilizzazione" (in margine a Corte cost., sentt. nn. 16 e 49 del 2004)*, in *Le Regioni*, 2004, p. 1026 e ss.

SALERNO G.M., *Le competenze in tema di istruzione e formazione professionale nel vigente ordinamento costituzionale*, in www.federalismi.it, n. 16, 2006.

SANDULLI A., *Contro il mercato dell'istruzione scolastica*, in www.costituzionalismo.it, 2009.

SANDULLI A., *Istruzione*, in CASSESE S. (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Milano, 2006, p. 3305 ss.

SEPE O., *Università degli studi*, in *Enc. Giur. Treccani*, 1998.

SGRÒ B., *Rilievi propedeutici a una riforma dell'istruzione professionale in Italia*, in *Riv. giur. della scuola*, 1974, p. 111 e ss.

TALAMANCA A., *Libertà della scuola e libertà nella scuola*, Padova, 1975.

TOMASEVSKI K., *Relazione annuale dell'Interlocutore Speciale sul diritto all'istruzione della Commissione ONU sui Diritti Umani*, UN Doc.e/CN.4/2001/52, 2001, par. 11.

TRAINITO G., *Le istituzioni scolastiche nel territorio: rapporti con gli enti territoriali, le istituzioni sociali e culturali, il mondo imprenditoriale ed economico locale e la società civile*, in nota redatta per ASTRID, *L'autonomia scolastica nella XV legislatura*, 2007.

TUPINI U., *Atti Ass. Cost.*, IV, p. 3397.

VASSALLI G., *Presentazione del quaderno n. 4 del Circolo Rosselli su "Pietro Calamandrei e la Costituzione dell'Italia repubblicana"*, Roma, 1988.

VERSARI S. (a cura di), *La scuola della società civile tra Stato e mercato*, Soveria Mannelli, 2002.

VERSARI S. (a cura di), *Le scuole paritarie nel sistema nazionale di istruzione*, Napoli, 2009.

VESENTINI E., *L'accademia dello spreco*, in Il Mulino, 1992.

VICECONTE N., *La giurisprudenza costituzionale, 2009*, in ISSIRFA- CNR, *Sesto rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*, Giuffrè, 2011.

VIOLINI L. (a cura di), *L'attuazione della sussidiarietà orizzontale in Lombardia*, Milano, Giuffrè, 2004.

VIOLINI L., *Associazioni non profit, diritti sociali e processo costituente europeo. Riflessioni de constitutione ferenda*, in CATTANEO C. (a cura di), *Terzo settore, nuova statualità e solidarietà sociale*, Milano, 2001, p. 96 e ss.

VIOLINI L., *Considerazioni sul buono scuola quale espressione di una politica dell'istruzione innovativa e sussidiaria*, in L. VIOLINI, C. LAURO, M. MACCARINI, D. CAPONE, *Politiche sussidiarie nel settore dell'istruzione: il caso del buono scuola in Lombardia*, Giuffrè Editore, Milano, 2007.

VIOLINI L., *Spunti di riflessione sui processi di riforma delle strutture di governo nell'ottica della devolution e della sussidiarietà*, in L. VIOLINI (a cura di), *Sussidiarietà e decentramento. Approfondimenti sulle esperienze europee e sulle politiche regionali in Italia*, Milano, Guerini Ed., 2003.

VIOLINI L., VITTADINI G. (a cura di), *Che cos'è la sussidiarietà? Un altro nome della libertà*, G. VITTADINI, Guerini Ed., Milano, 2011.

VIVALDI E., *Il finanziamento delle politiche sociali alla luce del nuovo articolo 119 della Costituzione*, in BIANCHI P. (a cura di), *La garanzia dei diritti sociali nel dialogo tra legislatori e Corte Costituzionale*, Pisa university press, 2006, p. 49 e ss.